

La Liberté des Mers

depuis

le Pacte Briand-Kellogg

THÈSE
POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue le 18 Mai 1936, à 14 heures

PAR

Henri GARNIER

MEMBRES DU JURY

Président : M. de GEOUFFRE de LA PRADELLE, Professeur

Suffragants { M. GIDEL, Professeur
M. LE FUR, Professeur

Librairie L. RODSTEIN
17, Rue Cujas, PARIS (V°)

1936

La Liberté des Mers **depuis** **le Pacte Briand-Kellogg**

THÈSE
POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue le 18 Mai 1936, à 14 heures

PAR

Henri GARNIER

MEMBRES DU JURY

Président : M. de GEOUFFRE de LA PRADELLE, Professeur

Suffragants { M. GIDEL, Professeur
M. LE FUR, Professeur

Librairie L. RODSTEIN

17, Rue Cujas, PARIS (V°)

1936

La Faculté n'entend donner aucune approbation, ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



A MES PARENTS



Digitized by the Internet Archive
in 2026

INTRODUCTION

« La mer est mystérieusement liée à la vie » (1). Plus sa pénétration dans la terre est intime, et plus devient évidente l'action heureuse qu'elle exerce sur l'activité humaine. Les côtes découpées sont des régions peuplées, animées, florissantes. La mer facilite les échanges. Elle ne sépare pas les continents, elle les relie de routes toutes tracées. Ces voies admirables de communication ont été utilisées dès l'époque la plus reculée, alors que les obstacles présentés par la montagne et le désert rebutèrent longtemps le génie des hommes. Quelques contrées ne sont pas baignées par la mer, et — à cette exception près — on peut dire que le commerce maritime est l'indice le plus sûr de la prospérité d'un pays. Les nations qui ont développé leur flotte marchande, en ont retiré des bénéfices matériels, et un progrès dans le domaine des choses de l'esprit, progrès dû à la prospérité intérieure favorable au développement des arts autant qu'aux apports fructueux de l'étranger. Les siècles de civilisation brillante sont des périodes d'expansion et de découvertes maritimes. Le rôle que joue la mer dans la création du bien-être et de la richesse du monde, fait apparaître l'intérêt direct de chaque nation à commercer librement. La liberté ne suppose pas l'anarchie.

(1) Paul Valéry. — Regards sur la mer.

Des règles doivent être édictées pour amener l'ordre. L'établissement de ces lois indispensables — la juridicité du territoire maritime n'est pas contestée — ne peut être l'œuvre d'une seule nation : l'hégémonie des mers se fait payer lourdement. Nul Etat n'a le droit de constituer à son profit des restrictions à l'usage de la mer. Cette impossibilité d'établir un droit privatif doit être justifiée. Toute entrave unilatérale à la liberté des mers nuit aux échanges, est contraire au libre développement des nations, et, par là, à la civilisation. Seule, la communauté internationale peut porter atteinte à l'utilisation de la mer : navigation, pêche, ou commerce. Ces restrictions seraient particulièrement utiles en temps de guerre, pour lutter contre l'agresseur en le privant de tout ravitaillement. Cette notion de la mer — *res communis* — si elle semble le résultat logique de la collaboration internationale, est loin d'être admise et *a fortiori*, appliquée dans toutes ses conséquences.

La liberté des mers se heurte à deux sortes de prétentions : les unes, déjà anciennes, les autres, plus récentes, mais qui, sous des formes diverses, peuvent être combattues par les mêmes arguments.

Certaines nations ont essayé de conquérir l'hégémonie des mers en invoquant diverses sortes de titres. Elles se sont efforcées d'interdire la pêche ou de prohiber le commerce maritime dans telle ou telle zone. Les pays, victimes de ces mesures, ont toujours vivement protesté.

De nos jours, la liberté de navigation n'est plus contestée en temps de paix : c'est seulement en temps de guerre que se pose le problème. Les belligérants ont essayé d'utiliser leurs forces navales pour interdire le ravitaillement de l'adversaire. Les navires de commerce neutres

sont soumis à des mesures de surveillance (visite, déroutement) et de répression (saisie de navires transportant de la contrebande). Contre l'extension de ces obligations, les neutres s'élèvent avec énergie et, deux thèses, celle des neutres et celle des belligérants, s'affrontent.

Les protestations des neutres n'acquièrent pleine valeur pour le belligérant qu'en comparaison des risques qu'il y aurait à n'en pas tenir compte. Les forces navales jouent alors un rôle prépondérant. Si le neutre ou l'union des parties lésées possède la supériorité, la liberté des mers sera respectée. Si l'un des belligérants a construit une marine capable d'assurer la maîtrise de la mer, il pourra dicter sa volonté. Ainsi la question des armements navals reste indissolublement liée à celle de la liberté des mers.

Depuis plus d'un siècle c'est entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis que se pose la question de la liberté des mers. La Grande-Bretagne, qui a eu, pendant longtemps, une situation privilégiée sur mer, situation qui lui permettait d'agir selon ses intérêts, défend ses prétentions traditionnelles. Les Américains cherchent à restreindre l'arbitraire anglais et, puisqu'ils se croient destinés à être non belligérants grâce à leur position géographique, ils défendent les droits du commerce maritime neutre. En fait, chaque fois que l'Angleterre, devenue belligérante, impose ses droits, les Etats-Unis sont amenés à recourir aux armes, conséquence logique de leur attitude, mais résultat paradoxal contraire à leur désir et à leur intérêt.

Après la Grande Guerre, le problème de la liberté des mers passe par une nouvelle période d'acuité. L'Angleterre cède aux Etats-Unis la parité navale. C'est seulement, en 1928, que le pacte Kellogg apporte une solution sur le fond du problème. Ce pacte met la guerre hors la loi. Tout

effort pour rétablir la paix, même s'il lèse le commerce maritime, ne devrait plus désormais soulever aucune protestation parmi les signataires. Les Etats-Unis ne s'opposeraient pas à l'action collective prévue dans le pacte de la Société des Nations.

La Grande-Bretagne a cherché à obtenir l'adhésion des Etats-Unis à la Société des Nations, ou, tout au moins, à une collaboration passive, ce qui aurait résolu la liberté des mers. Les Etats-Unis ont envisagé la question sous un autre aspect. Ils se montrent favorables aux efforts pacifiques des autres nations et laissent présumer, sans qu'ils s'en doutent, une collaboration active de leur part. Ils sont surtout désireux d'éviter toute participation à une guerre nouvelle. Comme la liberté des mers est la source des conflits où ils ont été entraînés autrefois, les Américains ont songé à modifier leur politique de neutralité. Cette tâche s'avère très délicate.

L'objet de cet ouvrage est l'étude des efforts des deux puissances anglo-saxonnes, depuis le pacte Kellogg, pour éviter les causes de conflit que peut susciter la liberté des mers.

Il faut remarquer le lien direct qui unit la question de la liberté des mers et la sécurité française — l'action collective étant ou non exercée. A défaut d'autres considérations, cela justifie le haut intérêt de la question.

PLAN

Historique.

Armements navals.

La liberté des mers envisagée dans les hypothèses :

1° D'une guerre où l'action collective ne serait pas exercée ;

2° D'une guerre où l'action collective serait exercée.

Les faits récents.

Considérations sur l'évolution actuelle de la liberté des mers.

HISTORIQUE

La notion de liberté des mers remonte à l'Antiquité. « La mer est commune à tous les hommes » dit la Paraphrase Grecque. Ulpien déclare : « La mer est naturellement ouverte à tout le monde » et Celsus : « L'usage de la mer est commun à tous les hommes » (1). Si Rome a l'idée de la communauté de la mer, c'est seulement dans le cadre de l'Empire. Virgile représente les Romains comme maîtres absolus de la terre et de la mer :

Hinc fore ductores revocato a sanguine Teucri ;
Qui mare, qui terras, omni ditione tenerent (2).

Au début du xvii^e siècle. Grotius transpose cette notion de mer commune du *jus gentium* tel qu'il était compris à Rome, dans le droit des gens au sens actuel.

Plusieurs Etats, à cette époque, revendiquent la domination de la mer. Le Portugal et l'Espagne veulent posséder le monopole de la navigation sur les mers qui conduisent vers leurs nouvelles possessions. Quelques années plus tard, l'Angleterre s'efforce de faire admettre l'existence de mers britanniques. Les peuples commerçants, les Hollandais en particulier, s'élèvent contre ces prétentions.

(1) Cités par Grotius dans le *De jure belli ac pacis*, . 293,

(2) V. *Enéide*, Livre I, vers 235-6,

Pour justifier la liberté de la mer, Grotius écrit le *De jure Prædæ*. La partie de cet ouvrage, intitulée *Mare Liberum*, est publiée vers 1609.

Ce livre, qui réfute les divers titres invoqués par les Portugais — bulle, vicinité, découverte — reste valable contre les revendications anglaises. Celles-ci sont exposées dans le *Mare Clausum* de Selden. L'auteur anglais montre que l'Angleterre a exercé à telle ou telle époque un droit de souveraineté sur certaines parties de la mer, et est justifiée à faire respecter les droits privatifs qu'elle possède de ce fait. Sur les mers britanniques, les Anglais exigent le salut, perçoivent des taxes pour la pêche, interdisent tout acte de belligérance. Les forces navales, construites pour assurer la domination anglaise sur la mer, nécessitent de lourdes dépenses, et les résultats ne sont guère appréciables. A trois reprises, les hostilités éclatent contre la Hollande. Avec la France, les incidents sont nombreux.

Dans la fameuse querelle suscitée par les livres de Grotius et de Selden, les arguments invoqués par Grotius sont encore utilisés aujourd'hui pour défendre la liberté de la mer : il y a l'idée de communauté primitive de la mer, la notion de l'impossibilité d'occupation continue du territoire maritime qui empêche toute appropriation, donc toute souveraineté ; il y a, surtout, le respect du droit qui appartient à tous les hommes, de libre communication, droit qui a pour conséquence logique la liberté de la mer.

Ces arguments, émis pour repousser la domination de la mer en temps de paix, peuvent servir à écarter les droits des belligérants. La restriction imposée au commerce maritime neutre par les nations en conflit, est la forme actuelle des atteintes à la liberté des mers. C'est entre la Grande-

Bretagne et les Etats-Unis que cette question a soulevé et soulève encore le plus de difficultés.

En 1776, la guerre d'Indépendance des Etats-Unis éclate. L'application de la vieille loi, alors tombée en désuétude, qui réserve au pavillon anglais le monopole du commerce entre la métropole et ses colonies, est une des causes de l'insurrection.

« La raison et les usages ont établi, écrit Jefferson (3), que les nations qui ont choisi de vivre en paix, quand d'autres sont en guerre, conservent le droit naturel de transporter les produits de leur industrie, pour les vendre à toutes les nations belligérantes ou neutres, sans qu'ils puissent être attaqués ou molestés. En somme, la guerre que se livrent les autres nations, doit être pour eux, comme inexistante ».

La notion de liberté des mers est liée à l'indépendance du pays, et fait partie, désormais, de la tradition américaine.

L'entrée en guerre de la France, en 1778, aux côtés des « Insurgents » pose la question des droits du commerce neutre sur mer. Catherine de Russie lance, à l'instigation du ministre de France Vergennes, la déclaration de neutralité armée. Dans ce texte, les droits des belligérants sont limités à plusieurs points de vue ; conditions d'efficacité du blocus, définition précise de la contrebande de guerre, insaisissabilité de la propriété ennemie sous pavillon neutre.

De 1793, jusqu'aux Traités de Vienne de 1815, les hostilités se poursuivent à peu près sans interruption entre

(3) Cité par Revue Maritime, Oct. 1935.

la France et l'Angleterre. Le problème de la liberté des mers se pose à nouveau. Thomas Jefferson (4) écrit au gouvernement anglais : « Nos citoyens ont toujours été libres de fabriquer, de vendre et d'exporter des armes ». Il montre que cette occupation permet de faire vivre toute une catégorie d'individus, et que la suppression de ce métier réduirait des travailleurs à la misère. La « loi des nations » n'exige pas cette mesure. Ainsi la politique américaine apparaît clairement : « Le plus de commerce possible, c'est-à-dire une liste de contrebande aussi restreinte que possible ».

En 1794, le premier statut de neutralité qui ait existé est voté en Amérique.

Si les Etats-Unis sont les défenseurs ardents des droits des neutres, la Grande-Bretagne est l'adversaire du principe de la liberté des mers. Cette attitude est manifeste en période d'hostilités, lorsque le gouvernement anglais prétend user des droits des belligérants sur le commerce neutre, et s'oppose ainsi aux Etats-Unis, restés hors du conflit. Elle se révèle également lorsque la Grande-Bretagne ne participe pas à la guerre et invoque la protection de son commerce en face des nations aux prises. Ces modifications de politique ne sont pas contradictoires si l'on examine le sens profond de la position anglaise : l'Angleterre par sa marine, possède la maîtrise des mers ; les lois de la mer dépendent de l'arbitraire anglais. « Rule, Britannia, the waves ».

Lorsque l'Angleterre est neutre, sa politique concorde

(4) Cité par James Brown Scott, *Proceedings of the American Society of International Law*, 1935, p. 4.

avec celle des Etats-Unis ; lorsqu'elle est belligérante, ses prétentions sont vivement combattues par le gouvernement américain.

En 1800, se forme la deuxième ligue de neutralité. L'Angleterre y participe, mais c'est naturellement pour l'affaiblir. Elle réussit à faire adopter le blocus par croisière qui avait été interdit en 1778.

Les Etats-Unis répriment les atteintes au commerce maritime : la petite flotte américaine de la Méditerranée, sous l'intrépide commandement de Pregle, Baimbridge et Decatur, remporte une victoire sur les pirates de Tripoli (5).

La guerre se poursuit en Europe ; la Grande-Bretagne fait saisir les marchandises appartenant à des Français, même sur les navires battant pavillon neutre. Elle déclare le blocus de tous les ports français, mesure qu'elle n'était pas capable de réaliser d'une manière effective. Napoléon, par le Décret de Berlin du 21 Novembre 1806, répond en établissant le blocus continental. Pour faire face aux nouvelles mesures, encore plus arbitraires des Anglais, l'empereur proclame par le Décret de Milan [1807] : « Les îles britanniques en état de blocus sur mer comme sur terre ». Tout navire, se soumettant aux exigences anglaises, sera de bonne prise. Sur le marché de Londres, les produits exotiques affluent sans qu'il soit possible de les écouler, car tous les débouchés sont fermés.

Jefferson prend des mesures strictes pour conserver la neutralité. Il propose la suppression du commerce extérieur. Une loi du Congrès du 22 Décembre 1807, défendit à tous navires de quitter les ports américains pour les ports

(5) Muzzey, Histoire des Etats-Unis, p. 240 .

étrangers. Les protestations des classes manufacturières affluent. Les commerçants préfèrent, malgré le risque, faire naviguer leurs navires plutôt que de les laisser inactifs.

Le commerce américain souffre des restrictions imposées par les belligérants européens. La patience des Etats-Unis s'épuise peu à peu, et la guerre finit par survenir avec le belligérant dont les atteintes aux droits des neutres ont été les plus graves. Le message du Président Madison (6) passe en revue tous les abus commis par le gouvernement britannique : interception des navires, presse des matelots, blocus des ports. Le Congrès déclare la guerre à la Grande-Bretagne.

La lutte avec la Grande-Bretagne, commencée en 1812, se réduit d'ailleurs à quelques combats en mer, à l'avantage des américains. La marine américaine avait fait 2.000 prises sur le commerce britannique, mais le commerce américain est passé de \$ 110.000.000 en 1807 à 8.000.000 en 1814. La paix est signée au traité de Gand en 1814. Quoique les hostilités n'aient pris aucune extension, l'origine de la guerre a été l'objet de longs commentaires des auteurs américains. Il est intéressant de noter que, malgré la volonté très ferme du peuple américain, malgré les mesures prises par le gouvernement, les Etats-Unis, après avoir patienté un certain temps, ont été finalement entraînés dans la guerre pour défendre leur commerce. La règle, que cette nation va chercher et cherche encore à éluder, apparaît : chaque fois qu'une guerre prend une certaine importance par les nations en conflit et par sa durée, il devient impossible de ne pas ressentir ses effets.

(6) Muzzey, Histoire des Etats-Unis d'Amérique, p. 247.

Après les traités de Vienne s'ouvre une longue période de calme. Les conflits qui éclatent restent localisés, et sont, en général, d'assez courte durée. A aucun moment la liberté des mers n'est menacée. La Grande-Bretagne reste presque constamment neutre et poursuivant sa politique d'hégémonie, défend les droits des neutres lorsqu'un belligérant veut y attenter. Les Etats-Unis sous l'impulsion donnée, par les premiers présidents Washington et Jefferson, s'écartent de la politique européenne. Monroë, dans son message d'adieu, affirme à nouveau cette attitude de non-immixtion dans les affaires d'Europe tant que l'intérêt de la nation n'y est pas engagé. Les Américains sont les défenseurs des droits des neutres, donc de la liberté des mers, par tradition, par goût, car le pays est démocratique et enclin aux formules libérales, par intérêt puisque personne ne menace l'immense territoire, où l'exploitation des ressources commence à peine.

Les Etats-Unis continuent à briser les entraves à la liberté du commerce. En 1815, deux escadres forcent le dey d'Alger à signer un traité qui met définitivement fin au tribut payé par les navires américains (7).

La guerre de Crimée n'amène aucune dissension entre les deux puissances anglo-saxonnes. L'Angleterre a, pour une fois, renoncé à réclamer les droits des belligérants. L'attitude menaçante de la Suède, des Etats Allemands, et du Danemark, résolu à faire respecter leur commerce, enfin l'inutilité de faire le blocus d'un pays possédant des ressources aussi diverses et aussi considérables que la

(7) Whitton, Conception américaine des relations internationales, p. 193,

Russie modifient, temporairement, les prétentions de la Grande-Bretagne.

Le 16 Avril 1856, la déclaration de Paris sur la guerre maritime est signée. Ce texte est toujours en vigueur, c'est la seule règle, fixée par un accord international déterminant les relations sur mer entre neutres et belligérants. Cette déclaration solennelle comporte quatre articles :

1° La course est et demeure abolie.

2° Le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie à l'exception de la contrebande de guerre.

3° La marchandise neutre, à l'exception de la contrebande de guerre, n'est pas saisissable sous pavillon ennemi.

4° Les blocus, pour être obligatoires, doivent être effectifs, c'est-à-dire maintenus par une force suffisante pour interdire réellement l'accès du littoral de l'ennemi.

L'Angleterre renonce au blocus par « édit » et au droit de saisir la marchandise neutre sous pavillon ennemi, système qu'elle suivait depuis le Consulat de la mer. La France abandonne en contre-partie la règle : le pavillon couvre la marchandise. L'ensemble de ces nouvelles règles est tout à l'avantage du commerce neutre.

Les Etats-Unis n'adhèrent pas à cette déclaration. Le Message du Président Pierce, en 1854, prévoyait une entente générale sur la règle : Navire libre, marchandise libre. Le gouvernement américain refuse de signer une convention où il perd la course : c'est la seule arme qu'il possède pour défendre le commerce. Il ne l'utilisera d'ailleurs pas. Les Etats-Unis, dont la marine marchande croît d'année en année, ne possèdent pas encore de marine de guerre. Ils demandent alors, mais sans succès, l'insaisissabilité de la propriété ennemie sous pavillon ennemi.

La déclaration de Paris ne marque pas la fin du conflit

anglo-américain sur la liberté des mers. Elle aboutit à une certaine affirmation du droit des neutres. Il peut sembler curieux que l'Angleterre ait consenti à réduire son « arbitraire ». D'un côté, il y a l'abandon de la course, très avantageux, puisque la Grande-Bretagne possède une grande flotte commerciale. De l'autre, l'Angleterre n'aliène pas entièrement la liberté d'action : grâce à la notion de contrebande que l'on peut étendre ou restreindre selon la situation, elle pourra, quelle que soit sa position de neutre ou de belligérante, agir selon ses intérêts.

La guerre de Sécession (1861-65) amène une certaine tension entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne qui veut faire respecter ses droits. Le secrétaire d'Etat Bryan (8) dira en 1915 : « Les droits et les intérêts des belligérants et des neutres sont opposés en ce qui touche le commerce et la contrebande. L'histoire des Etats-Unis dans le passé n'est pas à l'abri de la critique. Lorsqu'il était neutre ce gouvernement tenait pour une liste restreinte des objets de contrebande absolue et conditionnelle. Comme belligérants, nous avons admis une liste large, conformément à notre conception des besoins de la cause. Il semble ainsi que quelques-unes des doctrines, qui paraissent frapper durement les neutres actuellement, sont analogues à la politique adoptée par les Etats-Unis lorsqu'ils étaient belligérants ou en procèdent. » Huit cents navires sont vendus à des étrangers, surtout à des Anglais, pour que ces navires prennent le caractère neutre. Deux cents ont été détruits. Les désastres, que les navires confédérés du Sud, Florida, Georgia, Shenandoah, ou le plus célèbre l'Alabama, ont

(8) Fauchille Basdevant. *Jurisprudence britannique des prises maritimes*, p. 352.

créés dans la marine de commerce des Etats du Nord, ont convaincu les Américains de la nécessité de maintenir leurs principes et, aux grandes conférences de la Haye, ils en cherchent la réalisation.

En 1885, lors des opérations en Chine, la France déclare le riz contrebande de guerre. La Grande-Bretagne proteste immédiatement, mais la France justifie cette décision en disant que le riz sert de solde en nature ; la solde des troupes étant, par essence, militaire, il s'agit là d'un cas de contrebande. Lors de la guerre russo-japonaise, la Russie déclare le charbon, le naphthe, l'alcool et quelques autres matières, contrebande de guerre. On voit que de la sorte les droits des belligérants n'étaient nullement limités.

A l'instigation du tzar Nicolas II, la première conférence de La Haye se réunit en 1899. L'inviolabilité de la propriété privée dans la guerre maritime fait l'objet d'un vœu (9) : que la question soit renvoyée à une conférence ultérieure. Les Anglais ne s'associent pas à ce vœu.

Une commission royale avait mené en 1907, une enquête sur l'approvisionnement en matières premières et le ravitaillement en subsistances de la Grande-Bretagne. Le rapport prouve l'extrême dépendance des Anglais, vis-à-vis de l'étranger. Le pays n'a que pour six mois de vivres. Aussi, lors de l'envoi des délégués à la conférence de La Haye, fut-il fortement question d'admettre la doctrine de l'insaisissabilité de la propriété privée ennemie sous pavillon ennemi — ce qui aurait permis à la flotte anglaise de

(9) A de la Pradelle. *La Conférence de la Paix de 1899*, p. 832.

ravitailler sans danger la métropole. L'incertitude est grande, et c'est à une voix de majorité que le droit de capture est maintenu.

A la conférence de La Haye, en 1907, les délégués anglais conservent leur position traditionnelle en face des Américains. La proposition américaine est combattue également par la France, le Japon et la Russie. En faveur de l'insaisissabilité de la propriété privée ennemie, le délégué des Etats-Unis, M. Choate, fait valoir des arguments d'humanité, — la guerre terrestre, sauf le cas de réquisition, ne confisque pas les biens privés ennemis, — et des arguments d'utilité. Le délégué du Brésil, Ruy Barbosa, insiste sur ces derniers, en rappelant l'avantage que trouverait la Grande-Bretagne à pouvoir se ravitailler librement par mer.

Si les Américains sont favorables à l'immunité de la propriété privée ennemie, ils admettent pourtant des limites : la contrebande de guerre et le droit au blocus. Le secrétaire d'Etat (10) Root, dans ses instructions aux délégués américains, recommandait cette position : « La propriété privée de tous citoyens ou sujets des puissances signataires, à l'exception de la contrebande de guerre, sera exempte de capture ou saisie en haute mer ou ailleurs par les navires armés, ou les forces militaires de n'importe laquelle des dites puissances signataires », et prophétiquement il faisait remarquer : « La résistance à la tendance vers l'allongement de la liste de contrebande ne doit pas être laissée aux neutres lésés au moment même où la guerre a lieu, parce que c'est le processus par lequel les neutres seront eux-mêmes entraînés dans la guerre ».

(10) Cité par Warren, Foreign Affairs, Janvier 1936.

On assiste à une évolution de la politique américaine. Ce revirement est en relation avec l'accroissement de la puissance navale de ce pays. Les Etats-Unis n'ont plus à craindre un blocus. Autrefois, leur population était concentrée sur la partie Est du territoire. Aujourd'hui, ils sont baignés par deux océans. Un blocus dirigé contre eux serait inefficace. Au contraire, ils peuvent l'exercer avec profit contre un adversaire (11).

La France et l'Allemagne sont également favorables au maintien des notions de blocus et de contrebande. A l'inverse, Lord Reay présente toute une série d'arguments en faveur de la suppression de la contrebande : extension de cette notion à la quasi-totalité des marchandises, difficulté de visiter les immenses navires modernes. Le droit de visite aurait seulement pour objet de s'assurer du caractère neutre du navire.

Admettre l'immunité de la propriété privée et conserver en même temps le blocus commercial, comme le proposent les Américains, ce n'est pas seulement une contradiction, c'est également s'exposer à des incidents continuels. M. E. Satow, de la délégation anglaise le constate et conclut : « Il nous paraît donc impossible de séparer la question de l'immunité de capture et celle de blocus commercial (12).

Il faut remarquer qu'en demandant la suppression du blocus et de la contrebande, la Grande-Bretagne obtenait des avantages importants. Les marchandises à destination de la population pacifique n'étaient pas saisissables. Mais

(11) A. de La Pradelle. La Guerre Maritime. Revue des Deux Mondes, 1^{er} Août 1908, p. 687.

(12) Lemonon. La Seconde Conférence de la Paix, p. 557.

un autre projet anglais demandait la disqualification des navires neutres chargés de vivres à destination des flottes ennemies. D'où, il devenait possible de saisir ces navires du chef de service de guerre. La Grande-Bretagne, grâce aux nombreux points de ravitaillement qu'elle détient, était nettement favorisée (13).

Dès que l'on refuse d'admettre l'immunité de la propriété privée, il semble difficile de réaliser un accord supprimant la contrebande de guerre. Ruy Barbosa disait : « Nous n'avons qu'à applaudir à la proposition britannique et à la saisir avec empressement, quoique nous ne croyions pas facile de concilier le maintien du droit, pour les belligérants de confisquer les biens privés sur mer, avec l'abandon, par les belligérants du droit de s'emparer de la contrebande militaire. Logiquement on ne vient pas à bout de comprendre que l'on puisse en même temps garantir le commerce militant, agressif, et hostiliser le commerce inoffensif, pacifique » (14).

L'attitude de la Grande-Bretagne à la conférence de 1907 est intéressante, car elle montre l'incertitude dans laquelle était ce pays sur les principes qui seraient avantageux pour elle en cas de conflit. L'accord ne se fait, ni sur l'immunité de la propriété privée ennemie sous pavillon ennemi, ni sur la suppression de la contrebande. Les conventions adoptées, concernant la guerre maritime, sont les suivantes :

Convention 6. — Relative au régime des navires de commerce au début des hostilités.

(13) A. de La Pradelle. *Revue des Deux Mondes*. 1^{er} Août 1908, p. 696.

(14) Lemonon. *La Seconde Conférence de la Paix*, p. 597.

Convention 7. — Relative à la transformation des navires de commerce en bâtiments de guerre.

Convention 8. — Relative à la pose des mines sous-marines automatiques de contact.

Convention 9. — Concernant le bombardement par des forces navales en temps de guerre.

Convention 10. — Pour l'adaptation à la guerre maritime des principes de la convention de Genève.

Convention 11. — Relative à certaines restrictions à l'exercice du droit de capture dans la guerre maritime : inviolabilité de la correspondance postale des belligérants et des neutres, exemption de capture des bateaux de pêche, des navires chargés de missions religieuses, scientifiques ou philanthropiques.

Convention 12. — Concernant les droits et devoirs des puissances neutres en cas de guerre maritime.

Convention 13. — Organisant une cour internationale des Prises. Cette institution ne fut pas ratifiée et ne fonctionna jamais.

Si l'effort de codification, réalisé à la Conférence de 1907, est assez remarquable, le problème de la liberté des mers reste entier. Pour régler la question de la contrebande, les puissances se réunissent à Londres en 1909.

La Conférence de Londres reprend la division tripartite de la contrebande établie par Grotius dès 1625. La classification des articles se fait en trois catégories :

Les articles de contrebande absolue. Ce sont les produits servant à la guerre. Ils sont toujours saisissables.

Les articles de contrebande conditionnelle. Les marchandises de cette catégorie peuvent servir à la fois à la guerre et à d'autres usages. Elles ne peuvent être confisquées que lorsque la destination du navire vers un port

ennemi est prouvée. La destination est, comme l'indiquait en 1907, Lord Reay, l'élément essentiel de la contrebande conditionnelle. Si le navire vogue vers un port neutre, la marchandise reste libre. Autrement dit, la doctrine du voyage continu n'est pas applicable.

Enfin les marchandises libres ne peuvent jamais être déclarées de contrebande. Dans cette liste figure le coton, qui est resté d'ailleurs article libre durant deux années et demie, après l'ouverture de la guerre.

Telle est la solution du problème de la contrebande par la déclaration de Londres. Les droits des neutres sont respectés.

Un certain nombre de règles sont aussi posées : Le blocus doit être effectif et, en plus, déclaré et notifié aux puissances neutres (dates d'application, limites géographiques, délais de sortie accordés aux navires neutres). La saisie d'un navire ne peut être effectuée que s'il a tenté de forcer le blocus, et elle ne peut être opérée que dans le rayon d'action des bâtiments de guerre chargés d'assurer l'effectivité du blocus. Le blocus ne peut s'étendre au littoral neutre, ni effectuer une discrimination suivant les pavillons.

Des précisions importantes sont apportées en ce qui concerne l'assistance hostile donnée par un navire de commerce, la destruction des prises neutres, le transfert du pavillon pendant les hostilités, la résistance à la visite, la détermination du caractère ennemi.

La Déclaration de Londres vient compléter la Déclaration de Paris sur les deux questions de la contrebande et du blocus. A cette conférence, l'opposition entre Anglais et Américains n'est pas importante. La Chambre des Lords soutenue par l'opinion publique ne ratifie pas la Déclara-

tion de Londres, considérée comme contraire à l'intérêt du pays. Devant la perspective d'une guerre prochaine, il semble préférable de ne pas contracter d'engagements.

La Grande Guerre va poser avec acuité le problème de la liberté des mers. Les Etats-Unis défendent leur commerce sur mer contre les restrictions imposées par les nations en conflit.

Durant les hostilités, de nombreux incidents séparent neutres et belligérants sur la question de la navigation neutre. Les puissances centrales ne respectent pas certaines règles de guerre maritime jusque-là reconnues. Les Alliés prennent des mesures de représailles. Les neutres, principalement les Etats-Unis, protestent contre la restriction de leurs exportations. Il faut constater, au point de vue du droit international, une régression des méthodes de guerre (15).

La Déclaration de Londres n'a pas été ratifiée par les nations en conflit. Pour éviter les frictions entre neutres et belligérants, le gouvernement américain suggère le 6 Août 1914, aux différentes puissances entraînées dans la guerre, d'adopter la Déclaration de 1909. Le Département d'Etat insiste auprès du Foreign Office par son ambassadeur à Londres. M. Page (16) ne s'illusionne guère cependant sur le résultat des démarches que, devant les instances de son gouvernement, il renouvelle quatre fois. « Quant aux obligations de notre neutralité, écrit-il au Président Wilson, je ne crois pas qu'elles nous forcent à demander à la Grande-Bretagne d'accepter pour notre seul

(15) Fauchille. *Traité de Droit International Public*, p. 821.

(16) Hendrick. *Vie et correspondance de M. Page*, p. 360.

avantage la Déclaration de Londres. Cette Déclaration, vous le savez, l'Angleterre ne l'a jamais ratifiée, pas plus qu'aucune autre nation sauf les Etats-Unis. Dans les circonstances présentes, son application est tout à l'avantage de l'Allemagne ».

L'absence de règles précises entraîne des incidents entre les deux pays, car des intérêts opposés s'affrontent. C'étaient ces difficultés que l'adoption de la Déclaration aurait permis d'éviter : « Vous déclarerez en outre, écrit Bryan à Page le 7 août 1914, que l'acceptation de ces propositions est de nature à éviter de graves malentendus pouvant surgir dans les relations entre neutres et belligérants (17).

L'Allemagne annonce qu'elle est prête à se rallier à la proposition américaine à condition que les autres nations agissent de même. La Grande-Bretagne ne pouvait s'engager dans cette voie. L'adoption de la Déclaration de 1909 aurait permis à l'Allemagne de se ravitailler par les ports neutres en contrebande conditionnelle. Déjà, dans les premiers jours d'Août, le trafic de certains neutres comme la Hollande (18), atteint un volume considérable. Les Alliés décident par l'Ordre en Conseil du 20 et le Décret du 25 Août 1914 qu'ils appliqueront la Déclaration de Londres, à l'exception de la règle concernant la contrebande conditionnelle. [Article 35 de la Déclaration].

La règle (19) posée par l'article 35 prévoit que la contrebande conditionnelle n'est pas sujette à capture excepté dans le cas où un navire vogue vers un territoire

(17) Id. p. 361.

(18) Guichard. Histoire du quasi-blocus naval, p. 23.

(19) Scott, The Declaration of London, p. 121,

occupé par l'ennemi. Les papiers de bord forment une preuve décisive de la destination du navire, à moins qu'arrêté hors de la route qu'il devait suivre, le capitaine ne soit pas capable de justifier sa position.

Les nouvelles règles posées par les Alliés décident que l'envoi d'une marchandise vers un port neutre ne prouve pas sa destination innocente et que la destination finale ennemie peut s'induire de toute preuve suffisante, notamment de l'expédition vers une personne agissant sous le contrôle de l'état ennemi. Toutefois pour ménager les Etats-Unis, l'Angleterre fait des concessions. L'Ordre en Conseil du 20 Août est modifié par celui du 30 Octobre. Désormais, ce n'est plus au capteur à faire la preuve du caractère ennemi, il suffit que le propriétaire prouve son innocence.

L'Ordre en Conseil du 11 Mars 1915, qui forme la base de la politique britannique pendant la guerre, aboutit à interdire tout commerce entre l'Allemagne et les neutres. En droit, aucun blocus n'est notifié mais le résultat pratique est le même. Grâce à l'extension de la notion de contrebande, il n'existera pratiquement plus, à la fin de la guerre, d'articles qui ne soient pas saisissables à ce titre.

Enfin le 7 Juillet 1916, les Alliés abandonnent complètement la Déclaration de Londres : « L'application des règles de la Déclaration de Londres n'a pas résisté à l'épreuve des faits évoluant sans cesse dans un sens imprévu ».

Aux Etats-Unis, le mécontentement contre l'Angleterre est, par moment, très vif : « Tout le monde en a assez de l'arbitraire anglais » écrit Wilson. M. Jusserand (20),

(20) *Esprit International* 1931, p. 400.

ancien ambassadeur de France aux Etats-Unis, montre que les Etats-Unis étaient, en 1916, bien plus près de déclarer la guerre à l'Angleterre qu'à l'Allemagne, à cause de la liberté des mers. Pour modifier leur décision, il a fallu la guerre sous-marine.

Ce mécontentement américain semble particulièrement justifié lorsque les Anglais arrêtent les navires neutres alors que leurs propres ressortissants continuent parfois à exporter vers les ports scandinaves.

En Angleterre, les hésitations du Foreign Office, soucieux de ne pas pousser à bout les Etats-Unis, irritent l'opinion : « On empêche la flotte d'agir, s'écrie Lord Beresford » (21).

Les trois chefs de discussion entre les Etats-Unis et les Alliés, au sujet du commerce maritime, sont : l'extension de la notion de contrebande, le déroutement, le contingentement.

Les Américains protestent contre la saisie de marchandises à destination d'un port neutre lorsque ces marchandises ne sont pas inscrites sur la liste de contrebande absolue.

La seconde source du mécontentement américain résulte de la pratique du déroutement. Effectué d'abord d'une manière isolée, le déroutement devient général. Alexandrie, Gibraltar, les Dunes et Kirkwal tamisèrent bientôt tout le commerce neutre (22). Le gouvernement américain n'admet pas ces méthodes : « Le déroutement systématique constitue une présomption de contrebande

(21) Hendrick. Vie et correspondance de Page, p. 352.

(22) Guichard. Histoire du quasi-blocus naval, p. 30.

et cette présomption est contraire au droit international (23) ». Les Anglais répondent : « Une telle manière de procéder ne doit pas être considérée comme un droit nouveau mais comme une adaptation d'un droit existant [le droit de visite] aux conditions modernes du commerce (24) ».

Enfin une dernière mesure est prise par les Alliés. Il s'agit du contingentement des produits exportés chez les neutres. Ce système ingénieux permet de ravitailler les neutres sans faire bénéficier l'Allemagne de la tolérance accordée à ses voisins. Là encore les Etats-Unis protestent.

La saisie de la contrebande conditionnelle à destination d'un port neutre, la pratique du déroutement, le système du contingentement irritent les Etats-Unis. Les protestations américaines ne prennent pas toute la valeur qu'elles auraient pu présenter dans des circonstances différentes. Les Etats-Unis qui se sont posés comme les défenseurs de la neutralité, n'ont pas protesté en 1914 contre la violation de la Belgique. D'autre part, si les Alliés prennent des mesures de plus en plus restrictives sur le commerce neutre, les Américains conservent un champ immense d'exportations, tant en Europe, parmi les Alliés, que dans les marchés sud-américains, où la concurrence européenne ne joue plus. Enfin, les mesures prises par les Alliés sont faites souvent à titre de représailles contre les violations allemandes du droit international : mouillage de mines effectué dans des conditions interdites, guerre sous-marine limitée à la Manche et à la Mer

(23) Note américaine du 28 Décembre 1914.

(24) Note anglaise du 10 Février 1915.

du Nord, guerre sous-marine à outrance déclarée le 1^{er} Février 1917. Cette dernière mesure porte atteinte d'une manière intolérable au commerce des neutres. Le Président Wilson déclare la guerre à l'Allemagne le 6 Avril 1917.

La participation américaine résout temporairement le problème de la liberté des mers, en réalisant une entente complète entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne. Il est intéressant de remarquer que les Etats-Unis, devenus belligérants, exigent la revision des contingents accordés aux neutres pour réaliser l'encerclement économique de l'Allemagne. Renonçant totalement à leur attitude du passé, ils se montrent plus stricts que les Alliés.

Il est nécessaire d'indiquer les résultats de la restriction du commerce maritime pendant la Grande Guerre. On peut en tirer, peut-être, des conclusions importantes sur la valeur de la liberté des mers. Il est difficile de faire la part exacte de l'encerclement économique dans la victoire des Alliés. « Pour s'en tenir aux certitudes, dit le commandant Guichard (25), il paraît impossible de nier que l'affaiblissement de l'Allemagne du fait de son encerclement économique ait été un des facteurs importants de la victoire. Cet encerclement économique n'était d'ailleurs que la conséquence de l'œuvre plus générale des marines alliées qui fut de conquérir, et de maintenir cette maîtrise des mers, sans laquelle la victoire n'eut pas été possible ».

La guerre sous-marine sans restriction n'a pas réussi. Le ravitaillement allié a été compromis jusqu'au jour où les constructions navales ont dépassé le tonnage coulé par les Allemands. Ce procédé de guerre a soulevé une répro-

(25) Histoire du Blocus naval, p. 232.

bation universelle. Aucune mesure de représailles ne justifie le torpillage, sans avertissement préalable, des navires neutres.

Deux règles (26), tirées de la guerre 1914-1918, intéressent particulièrement la liberté des mers ; la restriction du ravitaillement ennemi par mer a été profitable au succès des opérations militaires — les règles d'humanité doivent être respectées dans les atteintes à la liberté du commerce maritime.

*Etat d'esprit du Gouvernement américain durant la
Grande Guerre*

Il importe de connaître quelle était la disposition d'esprit du gouvernement américain lorsqu'en 1917, il est entré en guerre aux côtés des Alliés, rompant ainsi avec la doctrine séculaire de non-immixtion dans les affaires d'Europe.

En 1914, le Président Wilson (27) proclamait, dans son message du 18 Août 1914 : « We must be impartial in thought as in action must put a curb upon our sentiments as well as upon every transaction that might construed as a preference of one party to the struggle before another ». Lors de la violation de la Belgique, il ne proteste pas, car la neutralité belge, relevant du droit européen, ne peut intéresser une puissance américaine. Pendant les années 1915 et 1916, le gouvernement américain garde une attitude entièrement impartiale, conforme aux règles traditionnelles de la neutralité. Il proteste seulement lorsque les intérêts

(26) V. Cours A. de La Pradelle, 1933-34.

(27) Cité par M. Warren Foreign Affairs, Avril 1934, p. 392.

américains — c'est-à-dire le commerce maritime — sont lésés. Il cherche à réaliser sur ce point un entente entre les belligérants. Le colonel House, l'homme de confiance de Wilson, propose en 1915, à l'Allemagne et aux Alliés, le plan suivant : abolition de la notion de contrebande, immunité de la propriété privée belligérante ou neutre. C'est la fusion des doctrines des deux puissances anglo-saxonnes, telles qu'elles s'étaient affrontées avant la guerre. Cette proposition ne réussit pas. La guerre sous-marine allemande déclanche l'intervention américaine. Les Etats-Unis considèrent que les dirigeants allemands, violateurs des règles du droit international et des principes d'humanité, doivent être abattus et non le peuple allemand, irresponsable de ses chefs. C'est la lutte des démocraties pacifiques contre l'impérialisme guerrier des maîtres de l'Allemagne. La guerre doit avoir pour résultat d'amener une paix définitive... et qui consacrera les principes américains.

Parmi ceux-ci, il en est un qui se trouve énoncé dans les quatorze points du président Wilson : celui de la liberté des mers :

« Liberté absolue de navigation sur mer en dehors des eaux territoriales aussi bien en temps de guerre qu'en temps de paix, excepté dans le cas où les mers seraient fermées, totalement ou partiellement, par une action internationale en vue d'imposer le respect des conventions internationales ».

Grâce à la reconnaissance des prérogatives du commerce, les Etats-Unis éviteront désormais toutes causes de conflit. Mais la Grande-Bretagne, encore sous l'impression de la victoire, ne veut pas entendre parler de liberté des mers. Au grand étonnement des Américains, ce principe ne figure pas au Traité de Versailles. Lloyd George

ne veut pas lier son pays et il réussit à éviter l'insertion du principe dans le Traité. Il fait remarquer à Wilson : « puisque la guerre ne doit plus exister grâce à la Société des Nations, il est désormais inutile de parler de liberté des mers ».

Les Anglais ont réussi à écarter l'introduction du principe dans le traité de paix. Le problème reste encore latent ; un antagonisme très violent oppose les deux nations durant les années 1920 et 1921. On parle même de guerre. La difficulté essentielle, les droits du commerce neutre, empêchent toute entente entre les deux pays. Le résultat est une course aux armements navals. Arrêtée une première fois en 1922 aux traités de Washington, elle recommence par catégorie après l'échec de la Conférence navale tripartite de Genève en 1927.

Il convient d'examiner comment la liberté des mers domine cette question des armements navals, et quelle a été l'évolution de ceux-ci durant ces dernières années.

LES ARMEMENTS NAVALS

I

COMMENT LA LIBERTÉ DES MERS DOMINE LE PROBLÈME DES ARMEMENTS NAVALS

La maîtrise de la mer appartient à la nation qui a construit la marine la plus puissante. Seule, une flotte supérieure par le nombre et la qualité des navires, permet de conquérir l'hégémonie des mers. C'est grâce à sa suprématie navale que la Grande-Bretagne a pu, dans les temps passés, dicter au monde sa volonté.

Les Etats-Unis s'insurgent contre cette domination. Ils ne veulent pas que leur commerce dépende des intérêts britanniques. Aussi, cherchent-ils à créer une flotte susceptible de protéger leur marine marchande — to support commerce — c'est-à-dire à constituer une force navale qui ne le cède à aucune autre (1). La compétition anglo-américaine est ainsi créée. Le colonel House (2) avait dit au Premier Britannique : « Si l'Angleterre n'accepte pas

(1) Talbot. *The Navy American Needs Current History*, Avril 1933, p. 1.

(2) *Esprit International*, 1931, p. 400.

cet article sur la liberté des mers, les Etats-Unis construiront une flotte très puissante, si puissante que l'Angleterre ne pourra plus jamais faire ce qu'elle voudra sur mer, une flotte telle que le peuple américain la désire depuis longtemps ».

La course aux armements surgit dès que s'affrontent les intérêts contraires des deux puissances. A l'inverse, elle s'arrête dès qu'un accord politique rapproche les deux nations. Toutefois les deux puissances anglo-saxonnes sont obligées de tenir compte des progrès des marines des autres nations qui redoutent cette suprématie et convoitent une part de cette domination de la mer si fructueuse pour les détenteurs.

Un accord sur la liberté des mers semble permettre d'éviter une course générale aux armements. La répartition des forces navales sera faite en harmonie avec les besoins des nations. Sur la manière dont peut être réalisée la liberté des mers, deux cas peuvent être distingués :

Dans le premier, la liberté des mers est strictement respectée, telle qu'elle est prévue dans les quatorze points du Président Wilson. La sécurité collective doit être, alors, réalisée effectivement. Toute compétition d'armements navals ou terrestres est arrêtée puisque l'organisation de la paix est résolue. L'élément essentiel de la sécurité collective réside dans l'efficacité des sanctions contre l'agresseur. La coopération internationale se fait sentir par une pression économique qui, pour la plupart des états, peut entraîner logiquement un blocus pacifique. Les forces navales doivent être suffisamment importantes pour obtenir la pleine réussite des mesures pour la paix.

En dehors de toute idée de coopération internationale des conventions peuvent délimiter la liberté des mers. Il

sera toujours précieux aux belligérants d'acquérir la maîtrise de la mer. La marine joue un rôle militaire de première importance et l'issue heureuse de la guerre peut dépendre des opérations navales. Cependant le rôle de pression économique reste primordial dans l'action de la marine de guerre. La rivalité anglo-américaine ne réside pas dans une menace réciproque de conquêtes. Chaque pays a des intentions pacifiques : il ne peut cependant admettre le sacrifice des avantages que lui confère sa politique internationale. Une entente sur les lois de la mer ferait cesser la compétition anglo-américaine et, par là, aurait une influence sur le problème des armements en général.

Il faut noter qu'une entente sur les lois de la guerre maritime, sauf si elle comporte un renoncement presque complet des droits des neutres, est délicate. La guerre prend un caractère de lutte totale, et l'abandon d'une chance de succès, tel que l'arrêt du ravitaillement ennemi, semble peu compatible avec les tendances modernes.

Ainsi la liberté des mers domine le problème des armements navals, et c'est à ce point de vue qu'il convient d'examiner l'évolution des forces des marines durant ces dernières années.

II

DÉVELOPPEMENT RESPECTIF DES MARINES DE GUERRE DE 1916 A 1936

La loi américaine du 26 Août 1916 (1) prévoit la construction de dix cuirassés de première classe, de six croiseurs de bataille, de dix croiseurs éclaireurs et de cent-dix navires moins importants. Ce programme est destiné à affranchir les Etats-Unis de la tutelle britannique. Après l'entrée en guerre, le gouvernement américain consent, à la demande des Alliés, à concentrer son effort sur la construction de petites unités et de navires de commerce. Dès 1919, la compétition recommence, et, durant les deux années qui suivent, prend une extension inquiétante. Pour éviter la guerre, il faut absolument arriver à un accord. Cette entente peut se réaliser : ce sont les accords de Washington.

A cette conférence siègent aux côtés des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne, la France, l'Italie et le Japon. La Grande-Bretagne, affaiblie par la guerre, est incapable d'entrer en compétition avec les Etats-Unis, dont les ressources financières sont immenses. Elle abandonne la mai-

(1) Whitton. Conception américaine des relations internationales, p. 107.

trise de la mer et accorde la parité navale aux Etats-Unis. Des coefficients, visant uniquement les cuirassés et les navires porte-avions sont répartis entre les puissances sur la base de leurs forces navales, à l'époque de la conférence :

5,25 aux Etats-Unis et à la Grande-Bretagne.

3,15 au Japon.

1,75 à la France et à l'Italie.

A côté de ce traité, un accord est signé, visant la liberté du commerce en Chine. A Washington, le problème de la sécurité dans le Pacifique est résolu. Une entente se fait sur la non-fortification des îles Mariannes par le Japon, et des bases anglo-saxonnes de cette partie du monde (c'est-à-dire Hong-Kong et l'îlot de Guam). La marine japonaise domine ainsi dans les eaux territoriales puisque les autres flottes manquent de bases rapprochées pour être menaçantes, et elle n'est pas une source de danger puisque son tonnage reste sensiblement inférieur à celui des flottes anglo-saxonnes.

A côté d'inconvénients certains, tels que d'avoir posé maladroitement la parité franco-italienne (2), les accords de Washington, bien que critiqués vivement, sont avantageux au point de vue strictement anglo-américain. Si l'Angleterre a perdu la maîtrise des mers et si les Etats-Unis ne l'ont pas obtenue, les deux pays sont arrivés à réaliser un désarmement substantiel tout en conservant leur supériorité sur les autres nations. Les Etats-Unis ont reçu la parité avec la flotte la plus puissante du monde ; ils ont brisé l'alliance anglo-japonaise, la flotte nippone est

(2) Voir Lindsay Rogers *Current History*, 1932.

réduite à un niveau qui ne la rend pas dangereuse. La marine des Etats-Unis domine les mers baignant les continents américains. L'Angleterre a perdu la primauté navale, mais elle a évité une course aux armements qu'elle n'eût pu gagner. Sa supériorité navale reste incontestée en Europe.

Les accords de Washington consacrent l'hégémonie anglo-saxonne des mers. L'entente s'est établie aux dépens des autres puissances, mais elle ne s'est faite nullement sur la question de la liberté des mers, tenue résolument à l'écart. La compétition navale anglo-américaine n'est arrêtée que temporairement ; dès que les susceptibilités politiques s'éveillent, la course aux armements recommence.

Les années qui suivent les accords de Washington, marquent une détente notable dans les relations anglo-américaines. Puis en 1926, les Etats-Unis deviennent à nouveau irascibles. Ils s'inquiètent des constructions anglaises pour les types de navires non limités à Washington. La course aux armements reprend par catégorie. Pour mettre fin à cette rivalité, une conférence se réunit en 1927 à Genève. Seuls, l'Angleterre, les Etats-Unis et le Japon sont représentés. La France et l'Italie, que sépare la question de la parité, ont décliné l'invitation. L'Angleterre réclame les 70 croiseurs — 25 au service des escadres et 45 pour la protection du commerce — qui sont indispensables à ses besoins. Les Américains désirent moins de croiseurs mais d'un tonnage plus élevé ; ils réclament un chiffre égal à celui qui avait été accordé à la Grande-Bretagne. Le problème est insoluble parce que les lois de la mer ne sont pas codifiées. Ignorant la position de l'Angleterre, si elle devenait belligérante, les Américains cherchent à protéger leur commerce, et le seul moyen d'assurer

efficacement cette protection est de posséder une flotte qui ne soit inférieure à aucune autre.

Après l'échec de la conférence, les relations des deux pays ne s'améliorent pas. L'irritation américaine éclate lors de la révélation du compromis naval franco-britannique de 1928. C'est le signal de protestations dans la presse des Etats-Unis. On veut y voir une tentative d'encerclement par la Grande-Bretagne aidée par la France, et alliée, à nouveau, au Japon. C'est une atteinte au principe de la parité.

Heureusement l'atmosphère s'éclaircit peu après. Il y a d'abord la signature du Pacte Kellogg qui, bien que dépourvu de sanctions, est un geste en faveur de la paix, auquel l'Amérique s'associe d'une manière intime. Il y a en Angleterre le triomphe des travaillistes, plus enclins que les conservateurs, à sacrifier, à l'amitié anglo-saxonne, les droits des belligérants sur mer. Ce rapprochement se manifeste par le voyage du Premier Mac Donald en Amérique.

Cette entente préalable va assurer le succès de la conférence de Londres. Les négociations restent difficiles, mais on arrive à un résultat (3). Toute course aux armements est supprimée entre la Grande-Bretagne, les Etats-Unis et le Japon jusqu'en 1936. La France et l'Italie restent toujours séparées par la question de la parité. Des précisions sont apportées aux conditions de remplacement des navires hors service, aux caractéristiques des navires porte-aéronefs, à la limitation du tonnage des sous-marins. Enfin, une convention est conclue relative à l'emploi des sous-marins.

(3) *Esprit International* 1930, p. 438.

En 1932, le problème du désarmement naval est de nouveau remis en débat, dans le cadre cette fois, du désarmement général. La proposition Hoover (4) prévoit : la réduction d'un tiers du tonnage et du nombre des cuirassés, d'un quart du tonnage des aéronefs, des croiseurs et des contre-torpilleurs, d'un tiers de celui des sous-marins. Le traité de Londres serait étendu à la France et à l'Italie. La proposition souligne ensuite les sacrifices ainsi consentis par l'Amérique.

Le plan français proposé à la réouverture de la Conférence (5) pour l'organisation de la paix et du désarmement comporte quatre parties :

1° Que les Etats-Unis renoncent explicitement à la liberté des mers : « Il est, en effet, de toute évidence que l'organisation de la paix est un leurre aussi longtemps qu'une grande puissance navale comme les Etats-Unis se réserve toute liberté de ravitailler l'agresseur ».

2° La garantie britannique qui peut alors jouer sans crainte des Etats-Unis.

3° L'assistance mutuelle.

4° Le contrôle international des armements.

Le désarmement dépend du problème du blocus, c'est-à-dire de la solution donnée à celui-ci par les deux puissances navales, Etats-Unis et Grande-Bretagne.

En raison de l'échéance prochaine des traités de Washington, une réunion préparatoire, connue sous le nom de Conversations Navales de Londres, a lieu à la fin de l'année 1934. Seuls y prennent part la Grande-Bretagne,

(4) Europe Nouvelle, 1932, p. 1144.

(5) Europe Nouvelle 1932, p. 1348.

les Etats-Unis et le Japon. Cette fois, la rivalité n'est plus anglo-américaine, mais elle oppose les puissances anglo-saxonnes au Japon. L'Angleterre assume le rôle de médiatrice, ce qui provoque des critiques aux Etats-Unis.

La position des Etats-Unis est simple. Ils désirent continuer les accords de Washington qui assurent la parité avec l'Angleterre et la supériorité sur le Japon. Ils se montrent partisans des tonnages limités à 35.000 tonnes pour les cuirassés, et à 10.000 tonnes pour les croiseurs.

La Grande-Bretagne a le désir de voir limiter le tonnage des cuirassés à 25.000 tonnes et celui des croiseurs à 6 ou 8.000 tonnes. Elle insiste toujours pour obtenir les trente nouveaux croiseurs qu'elle juge indispensables à la protection de son commerce. D'autre part, elle désire, à l'expiration des traités, la rénovation de sa flotte de bataille (6).

Quant au Japon, il veut la parité, par exemple, par la réduction des autres marines au niveau de la sienne. Il fait la distinction entre les navires offensifs — grands croiseurs, cuirassés, porte-avions — et les navires défensifs — petits croiseurs et sous-marins. —

Comme ni les Etats-Unis, ni le Japon ne veulent céder, l'accord ne se fait pas malgré les efforts de l'Angleterre. Les formules transactionnelles proposées sont les suivantes :

— Droit théorique à la parité navale, en pratique construction jusqu'à la limite autorisée par la convention.

— Tonnage global qui ne serait pas atteint ; avec communication des besoins.

(6) Europe Nouvelle 1934, p. 656.

— Désarmement qualitatif et communication des programmes,

« Le seul résultat de cette offre fut de soulever un sérieux mécontentement aux Etats-Unis où le bruit se répandit que le zèle de l'Angleterre en faveur d'une transaction s'expliquait par une entente secrète entre elle et le Japon. Vif émoi à Londres. Démenti formel de Mac Donald. L'Angleterre a mesuré le risque de paraître abandonner les Etats-Unis et les accords de Washington, il est probable qu'elle ne s'y aventurera plus » (7).

Devant l'intransigeance nipponne, les conversations s'arrêtent. La conférence, qui doit s'ouvrir l'année suivante, s'annonce difficile.

Deux faits nouveaux surviennent entre temps.

L'accord naval franco-italien ne résout pas la question de la parité entre les deux pays, mais réalise une entente sur les programmes de construction jusqu'en 1936. Chaque nation a droit à deux bâtiments de ligne ; en matière de bâtiments légers la France peut construire 6.000 tonnes de plus que l'Italie ; pour les sous-marins, le tonnage accordé est de 4441 tonnes à la France contre 2.791 tonnes à l'Italie.

L'accord naval anglo-allemand est signé (8) le 18 Juin 1935. Il constitue une violation formelle des clauses navales du Traité de Versailles. Il permet à la flotte allemande de se reconstituer. La proportion accordée est 35 % de la flotte britannique, et 45 % en ce qui concerne

(7) Europe Nouvelle 1934, p. 1193.

(8) René La Bruyère. Revue politique et parlementaire, Avril 1935, p. 18.

les sous-marins. La marine allemande n'est plus, comme le projetait le Traité de Versailles, uniquement défensive. Enfin, les navires du type Deutschland construits dans les limites du traité de Paix, sont des navires surclassant les navires du même tonnage. Ces résultats ont été obtenus par des dépenses élevées. D'où « il faut s'attaquer à réduire les budgets des marines, car, en dépensant beaucoup d'argent, on crée des navires surclassant les navires de même catégorie (9) ». Ce genre de limitation semble présenter des complications inextricables dès que l'on passe à l'application.

Quant aux règles de guerre maritime on apprenait (10) que le cabinet Baldwin avait obtenu de l'Allemagne l'assurance qu'elle renonçait dans la conduite des opérations sous-marines, à la barbare et inhumaine politique de destruction sans avertissement préalable et même, ceci est moins sûr, à toute destruction de navires de commerce par les sous-marins, sauf, bien entendu, dans le cas d'utilisation de ces véhicules marins pour des but militaires. Il s'agit là, en somme, d'engagements bien vagues.

(9) Inspecteur général de l'Artillerie Navale Bourgnain. *Esprit International* 1930, p. 627.

(10) Les accords anglo-allemands et la guerre sous-marine; *Revue Politique et Parlementaire*, 1935, p. 117.

COMMENT ENVISAGER LE PROBLEME DE LA LIBERTE DES MERS

La liberté des mers n'est discutée qu'en période d'hostilités. Toute tentative pour résoudre le problème aboutit à poser des normes qui seront une garantie pour la navigation neutre. Or, quelques auteurs ont affirmé que le rappel des lois de la guerre ne présentait ni utilité, ni intérêt: il serait même néfaste.

La perspective d'un conflit, d'après ces auteurs, ne devrait plus être redoutée puisque le Pacte Kellogg prévoit le renoncement des nations à la guerre. Dès lors, il est inutile d'envisager une telle éventualité. Si une guerre survenait, elle aurait lieu au mépris du Pacte : il est donc sans intérêt de signer des conventions destinées à être transgressées. Enfin, il serait néfaste d'admettre l'hypothèse d'une guerre, car ce serait contraire à l'esprit de réconciliation qui doit animer les peuples.

Il est préférable de considérer le monde avec plus de clairvoyance. En droit, l'éventualité de la guerre est prévue dans le Pacte de la Société des Nations. Si le Pacte Kellogg condamne la guerre, c'est bien parce qu'elle existe toujours. En fait, plusieurs conflits ont eu lieu depuis la signature du Pacte de Paris. Si la paix peut être rompue, la violation du pacte n'autorise pas les belligérants — que ce soit l'agresseur ou sa victime — à molester la navigation neutre.

L'étude des lois de la guerre est ainsi justifiée. En ce

qui concerne la liberté des mers, deux hypothèses doivent être envisagées séparément : ou bien la guerre éclate et amène l'intervention collective des puissances, ou bien les sanctions ne sont pas appliquées.

Dans les deux cas, il faut étudier d'abord le problème juridique, puis examiner les règles de droit international actuellement en vigueur ; enfin il faut rechercher les opinions émises aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne qui sont la source même du conflit sur la liberté des mers.

I. — Hypothèse d'une guerre où l'action collective n'est pas exercée.

II. — Hypothèse d'une guerre où l'action collective est exercée.

HYPOTHESE D'UNE GUERRE OU L'ACTION COLLECTIVE N'EST PAS EXERCÉE

LE PROBLÈME JURIDIQUE PRÉALABLE

Lorsqu'aucune intervention des puissances n'a été décidée, il semble que l'on doive reprendre la notion de la neutralité telle qu'elle était entendue pendant la Grande Guerre. Les nations restées en dehors du conflit pourront revendiquer certaines prérogatives. Mais une telle éventualité peut-elle être envisagée ? On l'a nié.

« L'opinion (1) parle encore de neutralité, de défense nationale, de sécurité, de protection du commerce sur mer... ces mots sont pourtant de plus en plus dénués de sens, ou, du moins, ils n'ont plus, ils ne peuvent plus avoir la même signification qu'autrefois ».

Or, l'examen des pactes démontre que l'ancienne neutralité subsiste toujours. Elle existe dans le cas de guerre publique comme dans celui de guerre privée. Cette étude peut être justifiée au triple point de vue juridique, diplomatique et pratique.

Arguments juridiques

La guerre privée reste juridiquement possible dans

(1) The path to peace Nicholas Murray Butler. Esprit International, 1931, p. 163,

les limites du Pacte de la Société des Nations. Il y a les lacunes des articles 13 et 14, et celles de l'article 15, § 7. Enfin, il n'existe pas de définition de l'agression, adoptée universellement.

Ces lacunes disparaissaient avec le Protocole de Genève, mais il a été repoussé par l'Angleterre. Toutefois, la clause facultative, visant l'arbitrage obligatoire, pour les différends d'ordre juridique, a été signée par de nombreux Etats, notamment par tous les pays d'Europe. La question reste entière pour les différends d'ordre non juridique.

Le pacte Briand-Kellogg condamne la guerre d'une manière générale. Cependant, il faut faire des remarques de deux sortes :

En premier lieu, il existe des réserves. Ce sont les obligations antérieures, contractées par les accords du Covenant et de Locarno, et la légitime défense. Or, pour la Grande-Bretagne, la légitime défense comprend le contrôle des zones, pour elle, vitales telles que l'Egypte, Suez et le Golfe Persique. Ces points ont été expressément réservés, et il faut considérer qu'ils sont partie intégrante du pacte. Voici la justification (2). « Par sa situation mondiale, la Grande-Bretagne doit veiller à la protection de certains territoires et à la liberté des mers qui entourent son empire colonial ». Pour les Etats-Unis, il faut admettre que le pacte n'interdit ni la doctrine de Monroë, ni la protection de leurs intérêts en Chine.

La légitime défense présente un caractère élastique puisque c'est la nation elle-même qui détermine s'il y a légitime défense. « Chaque nation est libre à tout moment

(2) Note anglaise complémentaire du 18 Juillet 1928,

et sans égards pour les dispositions contenues dans les traités, de défendre son territoire contre une attaque ou une invasion, et elle seule a qualité pour décider si les circonstances exigent le recours à la guerre de légitime défense. Si la cause est bonne, le monde applaudira à son attitude au lieu de la condamner ».

Deuxièmement, le pacte Kellogg ne possède à l'heure actuelle aucune sanction. Nulle *consultation* n'a été même organisée. Il subsiste seulement une obligation morale d'intervenir. Si une guerre éclate dans les lacunes du Covenant, il se peut que rien ne distingue la neutralité adoptée par les puissances de ce qu'elle était autrefois... si ce n'est la réprobation morale des puissances non belligérantes envers l'agresseur.

Enfin, même s'il ne survenait plus de guerres privées (on pourrait encore citer le cas de conflits entre nations non signataires du Pacte, ou bien de luttes ignorées en fait par la S. D. N.) la guerre faite par la nation, à l'avantage de laquelle l'arbitrage a été rendu, laisse subsister, pour les nations non participantes, une obligation de neutralité. Cette neutralité, à défaut de définition, est conforme aux principes traditionnels.

En fait, la neutralité, telle qu'on la comprenait autrefois, c'est-à-dire basée sur l'impartialité, est couramment envisagée dans les conventions de ces dernières années.

Justification diplomatique

De nombreux traités font allusion à la neutralité : on peut citer entre autres : La convention des Détroits de Lausanne en 1923, la convention de la Havane sur la neu-

tralité maritime, les conventions de Genève de 1919 sur les blessés et prisonniers de guerre.

Dans l'accord italo-grec de 1928, on trouve (3) « Dans le cas où une des Hautes Parties contractantes deviendrait la victime d'une attaque non provoquée de la part d'une ou de plusieurs puissances ; l'autre partie s'engage à observer une attitude de neutralité durant toute la durée du conflit ».

La reconnaissance de la neutralité, dans le domaine diplomatique, est ainsi prouvée.

Justification pratique

La guerre peut se reproduire dans des conditions juridiquement identiques à celles survenues avant la formation de la Société des Nations. Il importe de conserver la notion de neutralité qui a rendu de très grands services. Ses avantages sont indéniables : « La neutralité, dit le professeur H.-A. Smith (4) a permis de limiter les guerres... elle permet les bons offices des neutres, ce n'est pas un héritage des temps barbares... ». M. Smith rappelle que la notion de neutralité, telle qu'elle était acceptée jusqu'à maintenant remonte à Jefferson.

M. Dupuis (5) écrit : « L'initiative des Etats-Unis fut le point de départ de changements considérables dans les

(3) Smith. The future of Neutrality Contemporary Review, Mars 1933, p. 317.

(4) Idem. p. 318.

(5) Dupuis. Le Droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises, p. 416.

coutumes de la guerre maritime, d'une limitation notable des droits des Etats belligérants, d'une entente plus stricte des obligations des Etats neutres. On peut dire, sans exagération, que le chapitre des droits et des devoirs respectifs des Etats neutres et des Etats belligérants, en ce qui touche la guerre maritime, est d'origine américaine ».

L'étude des lois de la guerre (6) et spécialement la fixation des règles concernant la liberté des mers s'imposent. Il se peut que les conventions ainsi conclues ne soient pas respectées. Lord Blanesburgh à l'International Law Association (7) parle de la grande futilité des lois de guerre élaborées en temps de paix. Mais, M. Pittard (Suisse), répond avec justesse que le premier fléau c'est la guerre, le deuxième c'est l'atrocité de cette guerre.

Il faut rechercher d'abord les règles de droit international actuellement en vigueur.

(6) A. de La Pradelle. Négliera-t-on longtemps encore l'étude des lois de la guerre. *Revue de Droit International* 1933, T. II, p. 511.

(7) Séance d'Automne 1932, à Oxford.

LES RÈGLES DE DROIT INTERNATIONAL

Les normes applicables se trouvent dans les textes d'avant-guerre. Or, à cette époque, les droits respectifs des neutres et des belligérants en mer n'étaient pas définis avec précision.

Les règles en vigueur sont contenues dans la Déclaration de Paris : « Le pavillon couvre la marchandise et ne la confisque pas ». Réserve faite de la notion de contrebande. Quelques articles visant la guerre maritime sont contenus dans les conventions de La Haye. La Déclaration de Londres n'a pas été ratifiée.

L'insuffisance des textes précités se double d'un autre défaut : les règles incluses dans les conventions internationales n'ont pas un caractère de certitude. De 1914 à 1918, les lois de la guerre ont été transgressées maintes fois sans qu'aient jamais été sanctionnées les violations commises par les belligérants. La légalité des prises maritimes est soumise à l'examen de juridictions qui sont des organismes nationaux. L'Etat est responsable de ses faits de guerre : le contrôle de ses subordonnés — notamment de l'activité de sa marine militaire — lui appartient et relève de tribunaux internes. En outre, l'intervention d'un tiers ne saurait être efficace puisque la coercition ne peut être exercée. Il y a là une conséquence du « droit de guerre ».

Les tribunaux de prise jugent selon le droit interne

ou selon le droit international. En Allemagne, la Haute Cour des Prises, dans l'arrêt *Elida* (1) déclare dans les termes suivants : « Aussi la question de savoir si une prescription de l'ordonnance des prises s'accorde avec les principes généraux de droit international ne relève-t-elle pas de la Cour des Prises. Si une contestation s'élève à ce sujet, le dissentiment devrait se régler d'une autre façon ». De même pour l'Eemland, le Gaasterland... Les juridictions britanniques appliquent, depuis Lord Stowell, le droit international même en présence d'un ordre du Conseil contraire. Elles doivent respecter la loi (Acte de législation impériale). De nombreux arrêts confirment ce point de vue : *Kim*, *Fridland*, *Zamora*, *Proton*. « Il est hors de doute que le droit applicable, dit le juge dans l'arrêt *Hakan* (2) est le droit des gens ou droit international comme souvent on l'appelle, et non pas le droit interne ». Pour le navire *Stigstad* (3) on trouve : « je suis d'avis que l'Ordre en Conseil du 11 Mars 1913 est légal à titre d'Ordre en Conseil prescrivant des représailles conformément aux principes du droit international ». C'est au tribunal de rechercher et d'adapter le droit international. On voit, dans les arrêts du *Zamora* (4) et de l'*Hakan* : « Un tribunal qui applique le droit international doit vérifier l'existence et assurer l'exécution d'un droit qui n'est fixé par aucun Etat particulier, mais qui a sa source dans les pratiques et les usages observés par les nations civili-

(1) Fauchille. Jurisprudence allemande de prises maritimes, p.9.

(2) Fauchille, Basdevant. Jur. britan. des prises mar., p. 182.

(3) Idem. p. 123.

(4) Idem. p. 75 et 183 du Tome II.

sées dans leurs relations réciproques ou dans un accord international formel... Par sa nature, il (le droit des gens) est susceptible de modifications au cours des temps, et du fait des changements dans les conditions internationales du monde, mais son développement doit se faire selon les mêmes principes équitables entre nations ».

Si le jugement constitue une violation du droit international, il peut y avoir une intervention diplomatique : « Il n'y a lieu à semblable intervention que si les décisions de ces tribunaux constituent une grave méconnaissance de la justice ». Dès que l'on quitte les principes strictement délimités, il est possible de rencontrer des conceptions contradictoires de la loi internationale. La matière des représailles prête, notamment, à des interprétations différentes. Ces divergences sur les mesures de rétorsion sont dues tant à des appréciations opposées des faits qu'au désaccord sur les règles de droit.

Pendant la Grande Guerre, les revendications américaines contre la conception anglaise de droit international ne manquèrent pas. A ce sujet, M. Warren (5) écrit : « Les secrétaires d'Etat Bryan et Lansing protestèrent constamment contre toutes ces actions, comme contraires au droit international. Néanmoins, le 6 Avril 1917, quand les Etats-Unis entrèrent en guerre, pas une de nos revendications n'a été acceptée par les belligérants ; pas un droit des neutres, soutenu par nous, n'a été reconnu par eux comme un droit, quoique certaines de nos protestations (notamment contre l'arrestation de gens sur nos navires) aient été accordées à titre de faveur. Après la guerre, ni les

(5) Foreign Affairs, Avril 1934, p. 387. Troubles of a Neutral.

Etats-Unis, ni les neutres tels que la Hollande, la Suède ou la Norvège, n'essayèrent effectivement de soumettre leurs réclamations contre la violation des droits des neutres à l'arbitrage, afin de déterminer quels droits étaient en vigueur. Au contraire, à dix ans de notre entrée en guerre, le 19 Mai 1927, le Secrétaire d'Etat Kellogg échangeait des notes avec la Grande-Bretagne, abandonnant délibérément tout essai pour constater la validité de nos réclamations sur la violation des droits des neutres par la Grande-Bretagne de 1914 à 1917, et renonçant à présenter toute requête diplomatique pour un arbitrage international de nos plaintes... ». Il est vrai que cela n'engage pas l'avenir puisque les Etats-Unis se sont réservés le droit (qui leur appartient à titre de nation souveraine) « To maintain in the future such position as it may deem appropriate with respect to the legality or illegality under international law ».

En ce qui concerne l'Allemagne, M. Warren constate que la situation est pire. Jamais, l'usage qu'elle a fait des sous-marins n'a été sanctionné, et elle n'a pas signé de conventions quelconques sur l'emploi de ces armes.

La commission des réparations déclare la responsabilité de l'Allemagne engagée — en vertu du Traité de Versailles — par un simple fait de causalité, en dehors de toute violation de droit international.

Il y a, cependant, une exception dans la jurisprudence maritime de la guerre, où il est fait application des règles de droit international par arbitrage. M. Reuter (6) cite le

(6) Le droit de la guerre maritime et les juridictions internationales temporaires issues des Traités de Paix de la Grande Guerre. *Revue de Droit International*, 1934 T. II p. 375.

cas des Tribunaux arbitraux mixtes, jugeant les incidents entre l'Allemagne et la Grèce ou le Portugal, alors que ces nations étaient encore neutres, incidents suscités par des « actes commis » par l'Allemagne. On a admis qu'un acte commis signifiait acte contraire au droit des gens obligeant à réparation. (Compétence donnée par le § 4 de l'annexe aux articles 297 et 298 du Traité de Versailles, avec l'interprétation connexe du Traité de Neuilly). Il faut citer deux arrêts intéressants commentés par M. Reuter :

Arrêt du Cysne. — Il vise l'emploi des sous-marins et formule à l'égard de leur vulnérabilité et de la mission nécessaire au succès de l'entreprise, des règles très critiquables. Cet arrêt, qui se présente comme une interprétation de la Déclaration de Londres, justifie des lois de la guerre maritime habituellement condamnées.

Arrêt du Douro. — C'est un voilier coulé par une mine ou à la suite d'un torpillage. Or, la preuve que l'engin était allemand n'ayant pas été apportée, l'arbitre rejette la demande. Cette preuve étant impossible à apporter en fait, toute violation à l'emploi des mines sous-marines de contact ne peut être sanctionnée.

Ces deux arrêts sont révélateurs de l'état d'imprécision qui existe dans les lois de la mer. Or, l'effort de codification a été, depuis le Traité de paix, très faible en ce qui concerne la guerre maritime, sous le prétexte que la guerre ne surviendrait plus.

On trouve les propositions Root. Elles n'ont pas été ratifiées, et sont sujettes à critique.

La partie IV du Traité de Londres vise les sous-marins.

L'International Law Association à sa séance de 1932, à Oxford, établit une codification des textes concernant les « droits et devoirs des belligérants au regard de la propriété neutre sur mer ». Ce texte montre que de nombreux points n'ont pas été réglés internationalement.

Si l'on examine, d'une manière objective, les lois de la guerre maritime, et, principalement les droits des belligérants vis-à-vis du commerce neutre, si l'on tient compte des précédents créés par la guerre, et des transformations que subissent les méthodes de combat, il faut constater que les droits des neutres ne sont pas délimités.

Il suffit d'examiner les principales questions :

Contrebande absolue : Toutes les armes et munitions en font partie, mais doit-on y ajouter tous les objets présentant une utilité à la conduite de la guerre ? La liste des objets de cette catégorie pourrait être alors indéfiniment allongée.

Extension de la doctrine du voyage continu à la contrebande conditionnelle, la transformant en contrebande absolue. La distinction entre la contrebande conditionnelle et la contrebande absolue n'a plus besoin d'être faite si l'on applique la doctrine du voyage continu.

Blocus. — Le blocus est devenu une notion inutile devant l'extension de la notion de contrebande. Puisque la quasi-totalité des marchandises deviennent saisissables à un point quelconque du trajet maritime du fait de contrebande, il est bien inutile de chercher à saisir cette marchandise dans une zone plus étroite. Le blocus est-il encore réalisable ? Les progrès des sous-marins et des hydravions interdisent, d'après certains, ce mode de pression. Il resterait, d'ailleurs, le blocus pacifique.

Pratique du déroutement. — Ce procédé de la visite semble conforme aux nécessités de la guerre maritime actuelle. Toutefois, les Etats-Unis ont protesté contre cette obligation, et aucune convention d'après-guerre n'est venue l'admettre ou la rejeter .

Pratique du convoi. — Les neutres ont-ils le droit de faire voyager leurs navires de commerce sous la protection de leur marine de guerre ? A une tentative de ce genre de la part du gouvernement hollandais, l'Angleterre a protesté, exigé des garanties et déclaré qu'elle s'opposerait à une deuxième tentative. La divergence d'opinions qui existe à ce sujet est fort grande (7).

Emploi des mines sous-marines. — Il serait peut-être nécessaire d'établir des règles concernant la responsabilité.

Usage des sous-marins. — Les règles d'humanité n'ont pas besoin d'être ratifiées pour être applicables. Toutefois, il serait avantageux que la convention concernant leur emploi, soit adoptée universellement.

(7) Voir Gordon. Le Convoi,

LA POSITION DES ÉTATS-UNIS

Les Etats-Unis considèrent aujourd'hui que tout acte de guerre, quelle que soit la partie du monde où il est commis, les intéresse directement au double point de vue politique et économique.

Au point de vue politique, un conflit entre puissances étrangères crée, dans les relations internationales, un trouble auquel les neutres ne peuvent échapper. Ils risquent notamment d'être amenés à prendre part aux hostilités. De plus, la guerre, depuis le pacte Briand-Kellog, est juridiquement considérée comme un crime international ; le gouvernement américain ne veut rien faire qui puisse favoriser ou prolonger une agression militaire. Les Etats-Unis montrent l'intérêt qu'ils portent au maintien de la paix. Mais aucune obligation ne vient juridiquement limiter leur liberté d'action ou modifier la neutralité traditionnelle.

Au point de vue économique, les Etats-Unis estiment que leur situation géographique les rend assimilables à une île. Leur commerce extérieur, maritime pour une grande part, est très exposé en cas de guerre. Des difficultés avec les belligérants ont de grandes chances de surgir.

Or, l'idée dominante de la politique américaine est d'éviter toute participation à un conflit. La « neutralité idéale » qui préserve de tout risque de guerre en même temps qu'elle assure un minimum de liberté au commerce

neutre, demeure le point crucial de la politique américaine en temps de guerre. Sur la solution de ce problème, l'opinion est divisée. Il convient de préciser ses différents aspects.

Rejet de l'hégémonie britannique ; il est un point sur lequel tous les auteurs américains sont cependant d'accord : ils refusent à la Grande-Bretagne le droit de dicter librement sa volonté sur les mers. Libérés de la tutelle britannique par la guerre de l'Indépendance, les Etats-Unis ont pendant plus d'un siècle, protesté contre l'arbitraire anglais et les dommages causés à leur commerce. Depuis la Grande Guerre, ils possèdent la force navale suffisante pour tenir tête à la Grande-Bretagne. « Nous sommes devenus trop forts maintenant, dit le sénateur Borah (1) pour permettre encore aux Anglais de déterminer pour nous nos droits sur la mer ».

Puisque les Américains ne veulent plus supporter l'hégémonie britannique, il serait plus avantageux aux deux puissances, au lieu de se confiner dans un antagonisme stérile, de procéder à un partage de la domination sur la mer.

Conception d'une domination des mers anglo-américaine.

— M. Coudert (2) envisageant cette collaboration, estime qu'elle n'a pas besoin d'être formulée dans un traité : « Une telle coopération, basée non pas sur un traité formel, mais

(1) Round Table, 1928-29, p. 280.

(2) Proceedings of the Academy of Political Science, Janvier 1935, p. 47.

sur une compréhension tacite et une politique fondée sur des intérêts communs n'a pas besoin, et ne doit pas, être dirigée contre quelqu'un, mais faite seulement en vue de la liberté des mers en temps de guerre. Cette matière est pratique plutôt que théorique. Qu'une telle coopération anglo-américaine soit assurée actuellement, et la paix du monde peut être maintenue ».

La plupart des auteurs américains estiment qu'une coopération semblable est du domaine de l'utopie. « Pas d'hégémonie américaine ou anglo-américaine, cela n'appartient pas à la politique pratique (3). « Cette politique ne sera jamais admise du peuple américain qui désire, selon le conseil de ses premiers présidents, « ne jamais conclure de traités politiques avec ces nations ». Enfin, une alliance de ce genre susciterait immédiatement l'opposition du reste du monde.

Puisque l'hégémonie anglo-américaine s'avère chimérique, il faut tout au moins éviter les risques de friction entre les deux pays et certains espèrent y arriver par une codification des lois de la mer.

Codification des lois de la mer. — Depuis la Grande Guerre, les lois de la mer sont mal déterminées. « Les droits (4) de la neutralité ont été violés dans la dernière guerre par tous les belligérants et il y a peu d'espoir, s'ils ne sont pas mieux définis dans les conditions actuelles et s'ils ne sont pas soutenus par la puissante force morale d'une opinion publique unie dans le monde entier, pour

(3) Allen W. Dulles. *The Cost of Peace Foreign Affairs*, 1934, p. 567.

(4) Dobson, *The Unfree Seas Esprit International*, 1935, p. 136.

qu'ils soient mieux respectés à l'avenir ». Des mesures extraordinaires ont été prises par les Alliés et par l'Allemagne — souvent il est vrai à titre de représailles —. Ces mesures ont bouleversé les règles de la guerre maritime, et on peut se demander quels principes restent en vigueur actuellement. M. Tremble (5) insiste sur la nécessité de réglementer la matière sinon le commerce sera annihilé au cours d'un futur conflit. « Aujourd'hui les lois régissant l'usage de la mer en temps de guerre sont dans un état de confusion jamais vue et de chaos. Si une guerre survenait, un belligérant pourrait avec le précédent des Alliés justifier presque toute pratique concevable ». Or, jamais les violations des droits des neutres n'ont été sanctionnées (6) aussi bien par le Traité de Gand que par le Traité de Versailles où ne figure pas le deuxième point de Wilson.

Il faut préciser les droits des neutres. « Que les droits des belligérants, dit le Professeur James Shotwell (7) soient redéfinis en même temps que les droits des neutres, l'un conditionnant l'autre. Cette fixation d'un des problèmes primordiaux du droit international est peut-être même la clef de la paix en ce qui concerne les Etats-Unis, car elle vise un aspect de la politique étrangère américaine qui,

(5) Violations of maritime law by the Allied Powers during the world war. The American Journal of International Law, 1930, p. 79.

(6) Earl Willis Crecraft The Freedom of the seas American Political Science Quaterly, 1935, N° 2, p. 486.

(7) The American Problem The New Commonwealth Quaterly, 1935,

jusqu'à maintenant, est le plus critique ». Le professeur Garner (8) demande également cette codification.

Enfin, le sénateur Borah (9) qui, déjà, en 1918, avait réclamé la réunion d'une conférence pour la codification du droit de la guerre maritime, dit : « Nous désirons un régime de loi sur la mer — la liberté qui vient seulement de la loi — qui rendra toute dictature impossible ».

Cette tendance vers la définition des lois de la mer est conforme à la tradition américaine : en délimitant d'une manière précise, et restrictive les droits des belligérants, le commerce neutre se poursuivra à l'abri des entraves. L'opinion anglaise est bien moins favorable à la codification et durant les seize années qui suivent la guerre, les tentatives et, *a fortiori*, les résultats ont été peu nombreux.

Quelques règles ont été posées pour l'utilisation des sous-marins : elles ne sont pas adoptées universellement. En 1929, le jour anniversaire de l'Armistice, le Président Hoover fit une proposition en vue d'assurer l'immunité des navires transportant uniquement des vivres. Cette offre n'a pas recueilli en Europe un grand succès : on peut se demander d'ailleurs, si les navires chargés de vivres pourraient naviguer librement dans l'hypothèse d'un nouveau conflit alors que les sous-marins des puissances centrales ont coulé plusieurs bâtiments hôpitaux dans la dernière guerre. Le problème de la liberté des mers n'a pas été examiné dans son ensemble, et rien n'a été fait pour tran-

(8) Recent conventions for the regulation of war Garner The A. J. Of Law, 1932, p. 808.

(9) Round Table, 1928-29, p. 280.

cher la question fondamentale des droits respectifs des neutres et des belligérants.

On peut distinguer, dans l'opinion publique, partagée entre le désir d'affermir la protection du commerce et la crainte de tout ce qui peut entraîner à la guerre, deux courants : l'un tend à reprendre la politique traditionnelle, l'autre émet des doutes sur cette politique et propose des solutions radicales.

Retour à l'ancienne doctrine de neutralité traditionnelle. — Dans un article intitulé : « Dragging America into War » (10), le professeur Borchard prône le retour à la neutralité traditionnelle. « Retournons au système qui a subi l'épreuve du temps, au droit qui nous a, au moins, apporté de longues périodes de paix, et qui a permis quelques progrès dans les affaires humaines » et l'auteur déplore l'effet malheureux de l'entrée en guerre des Etats-Unis qui leur a fait perdre le contrôle de leur destinée. Les doctrines de neutralité, de non-intervention, ont apporté durant le xix^e siècle aux Etats-Unis le calme et la prospérité. Ce qu'il faut faire pour retrouver cet isolement fructueux c'est, d'une part, prendre les mesures nécessaires pour « renforcer » la neutralité : ne pas autoriser l'émission d'emprunts au profit de belligérants, interdire l'engagement des citoyens américains dans les armées étrangères, fermer les ports américains aux navires de commerce armés, ainsi qu'aux prises de guerre, refuser de procurer du charbon ou des fournitures aux bâtiments de guerre ; ne pas permettre aux ressortissants américains de voyager

(10) Current History, Juil. 1934, p. 392,

sur les navires des belligérants. D'autre part, il est nécessaire de procéder à une réaffirmation des règles de la guerre maritime : limiter la liste de contrebande. En ce qui concerne le blocus et la doctrine du voyage continu, les règles sont encore valables et suffisamment admises. Le droit de visite doit être précisé à nouveau. Enfin, un système de certificats, facilitant le commerce, pourrait être admis.

En dernier lieu, M. Borchard fait remarquer que la Grande-Bretagne ne sera pas toujours belligérante ; si elle restait neutre, elle adopterait une position avoisinant celle de la Déclaration de Londres. Il suggère aussi de faire de la Cour Permanente de Justice Internationale une cour d'appel des prises et de prévoir la constitution d'une ligue des neutres.

Doutes sur la valeur de la politique traditionnelle.
— Il est évident que si l'Angleterre est neutre, le problème de la liberté des mers ne se pose plus.

Le Professeur Borchard estime que la neutralité, telle qu'elle a été pratiquée jusque-là par les Etats-Unis, leur a procuré de longues périodes de paix. Or, de nombreux auteurs constatent au contraire, que chaque fois qu'un conflit mondial a éclaté, les Etats-Unis, ont été, après un temps plus ou moins long, obligés d'y participer.

M. Coudert (11) remarque en effet : « La neutralité ne comporte pas immunité de la guerre ». « Nous ne devons

(11) *Neutrality and cooperation Proceedings of the Academy of Political Science, 1934-1936, p. 171.*

pas, écrit également M. Dulles (12) garder l'illusion que nous pouvons, tel le Persée de la Mythologie, nous couvrir de la neutralité comme d'un casque, et nous rendre invisibles pour rester à l'abri des conflits du monde qui nous entoure... les faits ne justifient guère ces conclusions béates ».

Les auteurs cherchent quels systèmes politiques peuvent être envisagés. Dans les différentes sortes de politique de neutralité à envisager, le dilemme reparait toujours : ou bien la protection du commerce avec une marine puissante, ou bien l'isolement et le commerce abandonné aux caprices des belligérants ; la protection ne s'exerce alors que dans un champ limité. Les mesures restrictives ont été désapprouvées lorsque Jefferson a tenté cette politique en 1808, et elles ont provoqué un mécontentement général. En 1812, la guerre éclatait. De 1914 à 1917, Wilson a pratiqué une politique de neutralité armée, et il n'a pas mieux réussi que son lointain prédécesseur à éviter l'entrée en guerre des Etats-Unis.

En général, les Américains estiment que les droits accordés sur le territoire national aux belligérants sont trop nombreux et que cela est une cause de guerre. L'appui consenti aux nationaux qui continuent à commercer dans la zone des hostilités, est dangereux. M. Dulles (13) suggère de se contenter d'une indemnité pour tout dommage encouru. Cette solution est admissible pour les pertes matérielles, elle lui paraît, et avec raison, plus délicate en ce qui concerne les accidents humains.

(12) *The Cost of Peace Foreign Affairs*, 1934, p. 567.

(13) *Id.*

L'honneur national ne serait jamais engagé quel que soit le dommage, mais il reste la question de la protection des nationaux. Le soutien des ressortissants peut être délaissé sur les navires belligérants, ou dans la zone des opérations. Il subsiste toujours dans les cas où il y a menace directe, comme celui de guerre sous-marine, sans réserve. Enfin, ces mesures d'isolement ne vont-elles pas susciter des violations plus étendues des droits des neutres puisque les belligérants sont assurés de l'attitude passive du gouvernement américain ?

Pour échapper au dilemme de l'isolement ou de la neutralité agressive, il n'y a qu'une seule issue, c'est de reviser la politique traditionnelle de neutralité « en vue, dit M. Dulles, d'une meilleure organisation du mécanisme de la paix ». Ainsi la dernière alternative, la dernière politique possible est la coopération (14). Toutefois, cette collaboration avec les puissances européennes n'est réalisable que si l'action collective, prévue contre l'agresseur, est engagée.

Loi provisoire sur la neutralité. — Il est intéressant d'examiner la solution adoptée par le Congrès. Une résolution temporaire (15) valable jusqu'au dernier jour du mois de février suivant, a été votée le 24 Août 1935. La coopération directe avec la S. D. N. n'a pas été accordée. L'embargo n'est pas seulement mis sur les produits à destination de l'agresseur, mais vers les deux belligérants. Il porte sur les armes et les munitions. La

(14) Coudert.

(15) Esprit Intern., 1935.

liste de celles-ci est établie par le président. La loi institue un contrôle général de la fabrication et du commerce des armes. La saisie des navires, transportant illégalement des armes, entraîne l'application de peine et la confiscation. Caution peut être exigée dans certains cas d'un navire quittant les Etats-Unis. Des restrictions sont apportées à l'utilisation des ports et des eaux territoriales, en ce qui concerne les sous-marins. Enfin, les citoyens des Etats-Unis sont invités à ne pas voyager sur les navires des belligérants.

La loi a été critiquée, tant pour sa valeur propre, que parce qu'elle devait être remise en chantier peu après. Les pouvoirs accordés au président sont jugés par les uns trop larges, ou, au contraire, par d'autres, trop restreints ou mal définis. « L'embargo, limité aux munitions, ne suffit pas, dit le *New Republic*, à réaliser le but du Congrès qui est de nous maintenir en dehors de la guerre... les produits semi-ouvrés, les matières premières nécessaires à la guerre ne sont pas interdits ».

La loi de neutralité, en refusant au Président le droit de mettre l'embargo seulement sur les produits à destination de l'agresseur, consacre, semble-t-il, la politique d'isolement. De temps en temps, reparait le désir de protéger le commerce par une neutralité « agressive » ou « virile ». En face de ces tergiversations de la politique américaine, il faut examiner l'attitude de l'Angleterre en ce qui concerne les droits laissés au commerce neutre sur mer.

LA POSITION DE LA GRANDE-BRETAGNE

Les Anglais ont assez peu envisagé l'hypothèse d'une guerre où les sanctions ne seraient pas appliquées et l'attitude que, belligérants, ils adopteraient vis-à-vis du commerce neutre. On peut apporter des raisons de trois sortes.

La confiance dans la Société des Nations est, ou tout au moins, était beaucoup plus développée en Grande-Bretagne que chez les autres nations d'Europe. Ce crédit, accordé à l'organisme de Genève, est à la base de toute la politique britannique.

En second lieu, les Anglais, qui possèdent un quart des terres du globe, ne poursuivent pas une politique d'agression. Ils ont seulement à veiller à la défense de l'Empire.

Enfin, les ressources du « Commonwealth » sont immenses, et elles s'appuient sur une marine qui est encore la plus puissante du monde.

Puisque la Grande-Bretagne ne menace personne, et que personne n'ose s'attaquer à elle il semble que, si le gouvernement anglais est entraîné à prendre des mesures militaires, c'est uniquement dans le cadre de l'action collective, prévue par le Pacte de la S. D. N.. En dehors des obligations du Pacte, — et rien n'a été fait pour les renforcer — la Grande-Bretagne a le ferme désir de demeurer neutre ; aussi, la liberté des mers, problème qui opposait l'Angleterre belligérante à l'Amérique neutre, ne se posera pas.

Toutefois, on peut constater les tendances suivantes, dans l'hypothèse d'une guerre où la S. D. N. n'interviendrait pas :

Ancien désir de retrouver l'hégémonie des mers

Souvent, on retrouve un rappel du temps heureux où l'Angleterre étendait sa domination sur la mer... de l'époque où la marine britannique était toute puissante « Overwhelming Navy ». Cette force navale écrasante lui permettait de dicter sa volonté. La Grande-Bretagne se cramponne encore à cette idée. Ce désir est devenu chimérique depuis que la parité navale a été concédée.

Puisque l'hégémonie des mers est devenue impossible, il faut bien se résigner à n'être plus seul à la posséder, et le meilleur moyen d'en conserver une partie, c'est de réaliser la collaboration avec les Etats-Unis.

Collaboration avec les Etats-Unis

Il faut réaliser une alliance entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne. Cette entente, écrit M. Fremantle (1) interdirait tout risque de guerre dans le monde parce que ces deux Etats possèdent toutes les matières premières.

L'entente anglo-américaine possède une grande valeur aux yeux des Anglais. Pour l'obtenir, ils n'ont pas hésité à sacrifier l'alliance japonaise si avantageuse par certains côtés. La Grande-Bretagne ne veut pas — et ne peut plus — prendre l'attitude qu'elle a eue durant la dernière guerre,

(1) The Freedom of the seas, The Contemporary Review, 1930, p. 38.

vis-à-vis des Etats-Unis, au sujet des droits des belligérants en mer.

L'isolement est devenu aujourd'hui impossible « Le vieux système anglais, qui a assuré la sécurité de 1815 à 1914, est, dit la Revue *Round Table* (2) que la Grande-Bretagne reste un pouvoir en balance sur les partis opposés en Europe ». L'union anglo-américaine peut en faire autant : « Il est vraisemblable que le monde de langue anglaise, avec l'aide des puissances non belligérantes, est capable d'empêcher une guerre mondiale dans ce siècle comme la Grande-Bretagne le fit seule, dans le siècle précédent ».

Dans l'inconnu qui grandit (3) c'est vers une entente avec les Etats-Unis que la Grande-Bretagne doit chercher sa voie. Seule, une coopération anglo-américaine, fondée sur la compréhension mutuelle qui doit unir les deux grandes nations de langue anglaise, permet de résoudre les causes de conflit, c'est-à-dire la liberté des mers.

Cette collaboration est-elle possible ? Les Anglais, semblent parfois lassés de la versatilité, au moins apparente, de la politique extérieure américaine. « Les Etats-Unis (4) ont convaincu le reste du monde et notamment la Grande-Bretagne, qu'il est impossible de fonder une politique de coopération effective avec eux. Nous pouvons nous accorder sur les principes d'une politique, mais non pas sur les moyens d'en assurer l'efficacité si une difficulté extérieure vient à surgir ». Et, dans un sens défavorable

(2) *Round Table*, Juin 1933, p. 43.

(3) Discours du général Smuts le 12 Nov. 1934.

(4) *Power Politics in the Pacific*, *Round Table*, Décembre 1934, p. 1.

à cette entente, Lord Lothian (5) écrit dans le « Times » : « Une entente entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis, dont les forces navales réunies devraient assurer la paix du monde, outre qu'elle semble malaisément acceptable par les Américains, aurait sans doute pour premier résultat de dresser, contre cette coalition anglo-saxonne, tous les grands Etats qui se croiraient menacés ».

Cette coopération, pour être pleinement réalisable, doit se faire dans le cadre des Pactes.

Incertitude sur les lois de la mer

Une entente avec les Etats-Unis sur les lois de la mer semble difficile à réaliser. L'attitude que l'Angleterre belligérante doit adopter fait l'objet de nombreuses controverses.

Tous les arguments qui furent utilisés dans les discussions provoquées par les Conférences de 1907 et de 1909, sur les avantages et les inconvénients de la liberté des mers pour l'empire britannique, reparaissent aujourd'hui.

L'opinion traditionnelle en faveur des droits des belligérants, ou plus exactement en faveur de l'arbitraire britannique, subsiste toujours, mais cette doctrine ne doit-elle pas être modifiée ? Le Commandant Kenworthy (6) dit : « La seule nation qui peut être bloquée avec succès est la Grande-Bretagne, et... nous nous attachons à l'arme qui peut apporter notre destruction ». C'était bien l'avis également du Colonel House : « Il serait préférable à

(5) Cité par Europe Nouvelle, 1934, p. 484.

(6) Cité par Burton French History, Current History, Décembre 1919, p. 482.

l'Angleterre, à cause des sous-marins, qu'une liberté absolue fut accordée aux marchands de toutes les nations de naviguer sur les mers sans dommages ».

Cette question de la liberté du commerce est, pour l'Angleterre, capitale. Le premier Lord de l'Amirauté a déclaré : « Tous les jours 110.000 tonnes de marchandises et 5.000 tonnes de nourriture atteignent les côtes de la Grande-Bretagne venant de toutes les mers. Ils parcourent 80.000 milles de routes maritimes et nous serions affamés si nous ne pouvions garantir leur arrivée sauve. La protection de nos routes maritimes et de notre nourriture est l'affaire de notre marine (7) ».

Ainsi, tantôt se flattant de ce qu'elle ne sera plus belligérante, tantôt envisageant une coopération avec les Etats-Unis, la Grande-Bretagne ne peut se résoudre à adopter une ligne de conduite ferme. A cette première incertitude s'ajoute la question toujours plus angoissante des rapports à l'intérieur du Commonwealth.

Ce problème fut envisagé à la Conférence Impériale de Toronto en octobre 1933. La question se posa de déterminer les relations entre l'Angleterre belligérante et ses propres dominions restés neutres. En pareil cas, (8) une flotte britannique ne pourrait toucher que pendant vingt-quatre heures à Captown ou à Vancouver. Ce problème parut si délicat aux juristes qu'ils déclarèrent qu'il ne se posait pas puisqu'un dominion, signataire du Covenant, ne peut rester neutre en cas de conflit sans violer les engagements par lui souscrits.

(7) Cité par M. Bywater. *The coming struggle for sea power* Current History, 1934, p. 9.

(8) *Revue de Droit International*, 1934, Tome I, p. 266.

HYPOTHESE D'UNE GUERRE OU L'ACTION COLLECTIVE EST EXERCEE

LE PROBLÈME JURIDIQUE PRÉALABLE

Nous nous sommes attachés à démontrer dans la première partie que des guerres pouvaient survenir sans amener l'intervention de la S. D. N.. De ce fait, il ne reste plus aux puissances non belligérantes qu'à adopter, si elles le désirent, une politique de neutralité, telle qu'on la concevait autrefois. En conséquence, le problème de la liberté des mers se pose dans les mêmes conditions que durant les guerres de 1812 ou de 1914.

Au contraire, une fois l'action collective engagée contre l'agresseur, la notion de neutralité subit une transformation totale. Les puissances signataires du Pacte de la S. D. N. ne sont plus tenues par un devoir d'impartialité : elles doivent appliquer les sanctions lorsque celles-ci sont ordonnées. Un obstacle se dresse à l'application des mesures internationales : c'est l'absence des Etats-Unis à la S. D. N.. On craint que cette puissance refuse de collaborer à l'action collective. Cet obstacle majeur a empêché l'adhésion de l'Angleterre à la définition de sanctions précises et efficaces.

Or, un fait important survient. Le 27 Août 1928 est signé à Paris le Pacte Briand-Kellogg. La guerre est mise

hors la loi. Parmi les puissances signataires, on trouve, aux côtés de la France, de l'Angleterre et de l'Allemagne, les Etats-Unis. Le pacte est précédé d'un préambule dans lequel les nations déclarent qu'elles agissent « ayant le sentiment profond du devoir solennel qui leur incombe de développer le bien-être de l'humanité ». C'est donc une déclaration solennelle qui ne peut être rétractée.

Article premier. — Les Hautes Parties contractantes déclarent solennellement, au nom de leurs peuples respectifs, qu'elles condamnent le recours à la guerre pour le règlement des différends internationaux et y renoncent en tant qu'instrument de politique nationale, dans leurs relations mutuelles.

Article 2. — Les Hautes Parties contractantes reconnaissent que le règlement ou la solution des tous les différends et conflits de quelque nature ou de quelque origine qu'ils puissent être, qui pourront surgir entre elles, ne devra jamais être recherché que par des moyens pacifiques.

Ainsi, la guerre, qui, autrefois, était licite, est rejetée en dehors des moyens de règlement des conflits. Ceux qui s'y livrent, hors le cas de légitime défense, commettent une violation du Droit International. L'intérêt principal du Pacte Kellogg n'est pas dans le renoncement des puissances à la guerre. Il est peu vraisemblable que les nations n'aient plus, à certain moment, recours à la force. Il faut enregistrer au moins leur désir commun. La valeur du pacte réside dans la mise de la guerre hors la loi, par un traité approuvé universellement et signé par les Etats-Unis.

Lorsque l'action collective, prévue par le Pacte de la S. D. N. n'est pas exercée, il n'existe aucune obligation juridique pour les nations signataires du Pacte Kellogg de

collaborer au rétablissement de la paix. Aucune sanction n'est prévue contre l'agresseur. Mais le Pacte Kellogg impose un devoir moral de restreindre la guerre. Désormais, la notion d'impartialité qui était à la base de l'ancienne neutralité, n'est plus moralement acceptable : « La notion de neutralité même disparaît, car aucune nation signataire ne peut rester neutre, c'est-à-dire indifférente en face d'une violation du Pacte ». Le non belligérant ne doit plus profiter de la guerre en ravitaillant ceux qui combattent. Il ne peut fournir des armes, ce qui prolonge la durée des hostilités. Ce devoir de ne pas aggraver la guerre reste une obligation inexécutable lorsque la coopération, entre nations non belligérantes, n'est pas organisée.

C'est dans le cadre des obligations du Pacte de la S. D. N. que le Pacte Kellogg prend sa pleine valeur. Lorsque les sanctions sont ordonnées contre l'agresseur, les puissances qui ne font pas partie de la S. D. N. bien que signataires du Pacte Kellogg, ne sont pas tenues de les appliquer. Mais il semble que ces nations ne peuvent pas s'opposer aux sanctions et aux mesures que l'action collective entraîne car, engagées moralement à collaborer à l'œuvre de paix, elles ne peuvent plus ruiner les efforts des autres nations pour le rétablissement de cette paix. La conséquence logique est alors la solution du problème de la liberté des mers, puisque les restrictions au commerce maritime ne soulèveront plus de protestations de la part des pays non sanctionnistes. Ainsi, les Etats-Unis ne s'insurgeraient pas contre l'action de la Grande-Bretagne, si elle établissait un blocus maritime, ou si elle arrêtait les navires chargés d'objets d'exportation interdite en vertu de l'embargo à destination de l'agresseur.

On se trouve ainsi devant une conception toute nou-

velle de la neutralité : « Elle (la neutralité ancienne) doit disparaître devant l'assurance mutuelle contre la guerre au moyen d'un système de sécurité collective (1) ». La neutralité change de sens : on parle désormais de neutralité bienveillante, de neutralité relative. Ruy Barbosa disait autrefois : « Est-il permis d'être neutre devant le crime ? » Désormais, la guerre est un crime international et l'impartialité n'est plus possible. La notion de neutralité n'implique plus l'abstention d'actes susceptibles de favoriser un des combattants, mais la non-belligérance d'un pays collaborant au retour de la paix. Nous avons vu que, dans nombre de cas, l'ancienne neutralité avait subsisté : « Il y a, dit le Professeur Jessup (2) dans un article intitulé « La Naissance, la Mort et la Réincarnation de la Neutralité » des traités bilatéraux et des textes internationaux qui stipulent, en termes exprès, le maintien d'une politique de neutralité. L'examen de ces textes, éclairé par l'interprétation officielle prouve, au contraire, que la possibilité de neutralité volontaire, en droit strict, demeure et que sa mort a été prématurément annoncée ». La notion de neutralité est devenue aujourd'hui extrêmement confuse. Cette imprécision découle de l'opposition entre la conception traditionnelle et de la conception nouvelle créée par le pacte Kellogg. Le docteur Mac Nair (3) à la réunion de l'International Law Association, à Oxford disait : « La neutralité est dans le melting pot : je sais bien ce qu'était

(1) Nicolas Politis.

(2) The birth, death and reincarnation of neutrality, The American journal of international Law, 1932, p. 793.

(3) Revue de Droit International, 1934, T. 2, p. 198.

la neutralité avant la guerre, je ne puis en conscience vous dire ce qu'elle est aujourd'hui ».

Il faut donc préciser l'attitude de l'Angleterre et des Etats-Unis en face du problème de la neutralité, tel que l'a posé le Pacte Kellogg, et étudier quelle a été la réaction et l'évolution de l'opinion au cours de ces dernières années. C'est sur les droits des neutres en mer que porte la plus grande part de la discussion, et c'est au point de vue de la liberté des mers que cette question sera examinée.

LES RÈGLES DE DROIT INTERNATIONAL

Les belligérants sont tenus de respecter les lois de la guerre maritime. Il s'agit des règles applicables aux navires hôpitaux, à la saisissabilité des navires marchands ennemis, au mode d'emploi des sous-marins... Ces lois n'intéressent pas la question de la liberté des mers qui ne vise — dans la manière où nous l'avons envisagée — que la protection du commerce neutre. Trois sortes de rapports, concernant cette question, peuvent être examinées :

Il y a tout d'abord les droits de la victime belligérante sur le commerce maritime des pays neutres, puis les relations entre le violateur du pacte et les pays non belligérants et, enfin, les rapports si délicats entre pays sanctionnistes et les autres non belligérants.

1° Rapports de la victime belligérante et des pays restés en dehors des hostilités :

L'Etat attaqué possède très certainement le droit de faire respecter les sanctions économiques, décidées par le Conseil de la S. D. N.. Il est le premier intéressé au succès de ces mesures. Lorsqu'un embargo est décidé sur un produit, il semble que ce produit devienne saisissable sur les navires neutres à destination directe ou indirecte de l'agresseur. Ainsi, tous les objets soumis à l'embargo seraient de la contrebande absolue. Les pays neutres ne pourraient élever aucune protestation du fait de la saisie de ces produits,

En dehors des droits découlant des mesures collectives, faut-il reconnaître à la victime belligérante, tous les droits accordés jusqu'ici aux pays belligérants sur le commerce des neutres ? Il convient de rappeler que ces droits sont mal définis. D'où il y aurait utilité, comme dans l'hypothèse, précédemment envisagée, d'une guerre sans action collective, d'obtenir la codification des lois de la guerre maritime.

2° Rapports du violateur du pacte et des pays non belligérants :

L'agresseur ne peut considérer les sanctions comme un « acte hostile ». Il ne doit pas notamment se livrer à des représailles.

Vis-à-vis du commerce, il serait tenu de respecter intégralement la liberté des mers. Ceci ne vise pas seulement la limitation des droits des belligérants comme elle était demandée par les neutres avant 1919, mais une liberté totale avec absence même de la notion de contrebande. C'est le résultat normal, semble-t-il, de la différenciation de mesures prises par les neutres sanctionnistes en vue, d'une part d'affaiblir l'agresseur, et de l'autre d'aider sa victime.

3° Rapports des pays sanctionnistes et des autres pays non belligérants :

C'est le point le plus délicat de la liberté des mers à l'heure actuelle. On sait que cette question est faite des relations entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne. Autrefois, la Grande-Bretagne belligérante désirait empêcher le ravitaillement de son adversaire. Aujourd'hui, le conflit risque d'opposer la marine britannique, chargée de veiller à l'exécution des sanctions et les commerçants américains, prétendant ignorer l'action collective et ne subir aucune

restriction à leur commerce. Si les Etats-Unis insistent sur leurs droits traditionnels, ce serait la ruine de la collaboration internationale et de toutes les mesures prises, après la Grande Guerre, pour essayer de créer un système effectif d'organisation de la paix. Si, au contraire, sans participer d'une manière directe à l'action de la S. D. N. ils subissent passivement les entraves mises à leurs exportations, le problème de la liberté des mers est résolu. Il devient alors possible d'établir des sanctions efficaces. La flotte britannique est apte à jouer le rôle de police internationale, sans risquer de s'opposer à sa puissante rivale. L'organisation de la paix peut faire un progrès... ou tout au moins les nations européennes et en particulier l'Angleterre ne peuvent plus invoquer pour éluder des obligations positives en cas d'agression, l'inconnu que représentaient jusqu'alors les Etats-Unis.

L'accord est loin de régner sur les principes applicables en temps de guerre. L'œuvre du temps de paix est de méditer l'enseignement de la guerre et d'établir des règles qui puissent la limiter, sinon la supprimer. Il faut étudier comment s'est développée depuis le pacte Kellogg la notion de collaboration indirecte à l'action de la S. D. N. et comment cette notion s'oppose ou se combine avec la neutralité parfaite que désirent les Etats-Unis.

LA POSITION DES ETATS-UNIS

La signature du Pacte Kellogg par les Etats-Unis constitue un grand progrès sur la politique d'isolement. C'est le premier geste officiel du gouvernement américain, après l'abandon de la politique wilsonienne, en faveur des efforts des nations européennes pour la paix. Rappelons qu'en pratique le pacte n'apporte toutefois aucun engagement précis.

M. Nicholas Murray Butler (1) n'hésite pas à y voir la solution du problème de la liberté des mers : « La liberté des mers, cette question si hautement importante et, à certains moments, si disputée, cesse également d'avoir un sens, car les mers deviennent libres naturellement et sans aucun débat lorsqu'on renonce à la guerre comme instrument de politique ». Les nations qui ne sont pas membres de la S. D. N. devront donc supporter le blocus décidé par celle-ci », et il ajoute : « En d'autres termes puisque la seule limitation imposée à la liberté des mers sera celle imposée à la nation en rupture d'engagements par toutes les autres nations agissant ensemble, cette limitation devra être acceptée par tous les signataires du Pacte de Paris ». Enfin, il tire la conséquence normale de l'établissement de la liberté des mers. « On ne peut plus désormais trouver d'excuse à des programmes qui impliquent une course aux armements navals ».

(1) Revue de Droit International, 1934, p. 19.

Cette opinion diffère assez sensiblement de l'interprétation officielle. On étudiera d'abord cette dernière, et tous les événements qui sont venus, depuis 1928, la modifier. Puis, on examinera les rapports des Etats-Unis et de la S. D. N.. Enfin, on exposera les opinions émises par les auteurs américains et les propositions faites par les membres du Congrès.

Commentaires du Pacte Kellogg (1928)

Les appréciations du Pacte Kellogg sont significatives.

Le Président Coolidge (2) avant le vote du Pacte par le Congrès, vote qui devait être suivi du Bill des quinze croiseurs, dit : « Si le traité venait à être violé, une telle violation placerait les Etats-Unis dans la même situation exactement que s'il n'y avait jamais eu de traité. En effet : ou bien ce seraient les Etats-Unis qui se trouveraient attaqués, ou bien une puissance tierce. Dans le premier cas, le Congrès aurait toute liberté pour déclarer une guerre défensive. Dans le second cas, il aurait pareillement toute latitude pour déterminer quelle action il conviendrait d'adopter. ».

Le président de la Commission des Affaires Etrangères du Sénat américain, Borah, dit : « Le pacte ne comporte d'autres sanctions que celles que l'intérêt de la nation lui dictera » et d'après M. Manderstan, il aurait également dit : « En d'autres termes, quand le traité est violé, les Etats-Unis sont absolument libres. Ils sont aussi libres de choisir leur politique que si le traité n'avait

(2) Cité par Europe Nouvelle, 1929, p. 66.

jamais été écrit ». La liberté des mers n'est pas encore résolue, puisqu'en réponse à une question du sénateur Shipstead, M. Borah affirme que le pacte Kellogg ne consolide en rien la S. D. N. et, qu'en cas de blocus décidé par application de l'article 16, les Etats-Unis gardent tous les droits d'une nation neutre, découlant du droit maritime. Il est vrai que Borah (3) aurait ajouté « Il serait tout à fait inconcevable pour eux (les Etats-Unis) de rester absolument passifs dans une telle hypothèse (violation flagrante du pacte) ». Les Etats-Unis se montrent hostiles à toute espèce d'engagements. « Laissez aux Etats-Unis leur indépendance. Toutes les fois qu'un crime survient que cette nation chrétienne et civilisée puisse décider librement ce qu'il faut faire au lieu d'être liée à la S. D. N. ».

M. Shatzky (4) dans l'interprétation américaine du Pacte de Paris, admet que le droit de légitime défense comprend, outre la défense territoriale, celle des intérêts américains à l'étranger : ce qui permet « l'envoi de nos cuirassés pour leur protection ». Il admet également la possibilité, en cas de guerre collective, contre un membre de la Ligue, « de continuer à commercer avec ce membre, de ne pas prendre part aux sanctions, et en plus « la possibilité en cas de guerre ou de sanctions, à la marine américaine, de protéger le commerce ».

L'opinion considère donc que la flotte américaine peut s'opposer aux initiatives britanniques, même en matière de sanctions. Pour certains motifs, un rapprochement va bientôt se dessiner entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne.

(3) Revue de Droit International, 1934, p. 198, T. II.

(4) Id., 1931, p. 612.

Rapprochement anglo-américain

Ce rapprochement est marqué par le voyage en Amérique de M. Mac Donald qui vient d'arriver au pouvoir. L'opinion anglaise veut la collaboration avec les Etats-Unis. L'entente se fait sur la base de la parité navale. L'Angleterre abandonne la supériorité sur les catégories non limitées à Washington. Comme contre-partie le problème de la neutralité est envisagé à nouveau. Dans la déclaration collective (5) du Président Hoover et de M. Mac Donald, on lit : « Les anciens problèmes historiques concernant les droits des neutres et des belligérants doivent être considérés sous un angle nouveau et dans une nouvelle atmosphère ». Ce texte déclare spécialement que la politique des Etats-Unis comme celle de la Grande-Bretagne est d'accepter le pacte Briand-Kellogg, non seulement comme une déclaration positive de diriger la politique nationale en accord avec ses gages, et aussi de diriger leurs pensées et leur influence vers la sécurité et le maintien de la paix dans le monde.

C'est un progrès sur les premières appréciations américaines du Pacte Kellogg.

Dans son discours du 11 Novembre 1929, le Président Hoover déclare : « Quoiqu'en dehors de la S. D. N., l'Amérique aidera encore au développement à venir des méthodes, telles qu'enquêtes menées en commun par les parties, assistées des nations amies en vue d'arrêter les hostilités et de soumettre l'agression à la pleine lumière de l'opinion publique. »

(5) Round Table, 1929-30, p. 14.

Le 8 Août 1932, le Secrétaire d'Etat Stimson prononce un discours dont le retentissement à l'étranger a été considérable. Il affirme à nouveau la pleine valeur du pacté Kellogg : « Le peuple américain a la volonté sérieuse de donner au pacté toute sa valeur ». Puis M. Stimson développe les conséquences du pacté. La guerre était autrefois une base juridique : elle pouvait créer des effets nouveaux qui étaient légaux. Aujourd'hui, elle est hors la loi. Les avantages obtenus par les armes sont illégaux. La sanction c'est l'opinion publique : « L'intérêt particulier direct qu'a chaque pays à empêcher la guerre n'avait pas encore été apprécié et cet intérêt ne bénéficiait pas de la reconnaissance légale. Désormais, au contraire, un conflit de ce genre devient l'affaire de tous ceux qui sont intéressés au pacté. Toutes les mesures qui sont prises en vue d'assurer l'observation du traité doivent être jugées à la lumière de cette nouvelle situation ». Ensuite, il prévoit que, grâce à l'opinion publique, il sera possible de faire une « consultation », entre nations. L'interprétation américaine du pacté Kellogg nous est donnée d'après ce discours : « Le pacté est l'expression d'une politique qui combine la volonté américaine de coopérer avec les autres nations pour maintenir la paix et la justice dans le monde, et le désir de préserver l'indépendance de jugement, la flexibilité de l'action publique, auxquelles le peuple américain a toujours attaché tant de prix. Nous n'entourons plus les belligérants d'un cercle protecteur, nous ne les traitons plus comme des duellistes, nous les dénonçons comme des malfaiteurs ».

Trois idées se dégagent de ce discours : la notion d'une nouvelle neutralité, le pacté consultatif, le refus de reconnaître les fruits de l'agression. Cette dernière

doctrine devait être incorporée dans le traité conclu entre les six nations d'Amérique latine le 10 Octobre 1933 (6).

Le discours de M. Stimson est favorable à l'action collective : il semble autoriser la restriction du commerce maritime par les pays sanctionnistes.

Conférence du désarmement

M. Normann Davis (7) annonça le 24 Mai 1933 que le gouvernement des Etats-Unis énoncerait sa politique en matière de consultation et de neutralité par voie de déclaration unilatérale. Si le projet de Sir John Simon était accepté par la commission générale, la déclaration serait conçue de la manière suivante : (cela à titre d'exemple et sans être lié par les mots) :

« ... reconnaissant que toute rupture ou toute menace de rupture du Pacte Briand-Kellogg est une question intéressant tous les signataires du dit pacte, il (le gouvernement américain) sera prêt à conférer en vue de maintenir la paix, si une consultation de ce genre est organisée conformément aux articles... de la Part. I de la Convention du Désarmement. Dans le cas où la conférence des puissances prendrait une décision concernant la détermination de l'agresseur, au sujet de laquelle le gouvernement des Etats-Unis serait d'accord, en pleine indépendance de jugement, ce dernier s'engagerait à n'entreprendre aucune action et à ne donner aucune protection à ses ressortissants engagés dans des activités

(6) Pacific Affairs, 1935, N° 2, p. 136.

(7) Revue de Droit International, 1934, T. II, p. 264.

tendant à faire échec à l'effort collectif que la Conférence des Etats aurait pu décider d'entreprendre contre l'agresseur. »

La politique du gouvernement américain consisterait dans les deux points suivants : prendre part à une consultation s'il y en a une organisée. — Ne pas s'opposer aux mesures collectives en refusant de protéger ses ressortissants. M. Normann Davis rappelle qu'il s'agit là d'une indication, et non d'un engagement.

Aux élections présidentielles, la politique extérieure ne joue qu'un faible rôle. Toute l'attention est occupée par le développement de la crise économique. Roosevelt (8) déclare : « Les Etats-Unis ne s'engageront jamais par avance dans un programme international ou une méthode d'action qui pourrait compromettre leur indépendance de jugement. Nous ne voulons, en aucun cas, envoyer notre marine, combattre dans une guerre de la S. D. N. ».

En 1934, l'opinion américaine s'intéresse à la définition de la meilleure politique de neutralité. Elle désire que, dans l'éventualité d'une guerre européenne, les risques de participation soient réduits au minimum. Il faut supprimer les points de friction avec les belligérants. Le gouvernement propose la limitation des droits des neutres.

Le Secrétaire d'Etat, Cordell Hull (9) suggère au président la non-protection des navires de commerce s'aventurant dans la zone des hostilités. L'appui du gouvernement serait refusé en cas d'incidents. Implicitement, les Etats-Unis renoncent à réclamer le bénéfice intégral

(8) Europe Nouvelle, 1933, p. 372.

(9) Id., 1934, p. 1266.

de la liberté des mers, telle qu'elle a été définie au Congrès de Paris.

Les Etats-Unis favorisent l'extension des droits des belligérants et, indirectement, l'action collective. A ce sujet, on peut considérer la loi provisoire de neutralité comme une mesure, d'ailleurs involontaire, de collaboration partielle avec les pays sanctionnistes. Si l'embargo sur les armes pèse sur la victime, rien n'empêche les autres nations de la ravitailler : l'agresseur ne devra compter que sur lui-même.

Rapport des Etats-Unis et de la Société des Nations

Au début de la S. D. N. le gouvernement ne répond pas aux lettres que lui envoie le secrétariat.

Peu à peu, on voit se dessiner une tendance vers le rapprochement. Les Etats-Unis sont très méfiants. La versatilité de leur politique, dûe aux hésitations des autorités américaines, déconcerte les pays européens.

La coopération américaine (10) se manifeste parfois ; on peut citer l'adhésion des Etats-Unis au Tribunal de La Haye et au Bureau International du Travail. On peut rappeler la part qu'ils ont prise dans le règlement du conflit sino-russe et surtout leur intervention dans le conflit sino-mandchou. Plusieurs auteurs voient, dans le conflit sino-mandchou, une occasion perdue, par la Grande-Bretagne et les autres signataires du pacte, d'établir une collaboration effective avec les Etats-Unis sous l'égide de la S. D. N.

(10) C. G. Fenwich The progress of cooperation defence, The American Journal of International Law,

D'après M. Cooper (11) les Etats-Unis ne doivent pas adhérer à la S. D. N., mais rester en dehors. Ce genre de collaboration a déjà été pratiqué, et M. Cooper cite les : « official observers acting in unofficial capacity », du Secrétaire Hughes, « l'indépendant cooperation » prônée par le Secrétaire Stimson, la « consultation » du Président Roosevelt.

Le professeur Arthur B. Darling (12) constate que la coopération avec la S. D. N. est devenue plus active. Cependant, les Etats-Unis sont toujours en dehors de cet organisme « l'accroissement de la participation avec la Société dans les affaires du monde ne signifie pas que les Etats-Unis aient cessé de maintenir la tradition de l'indépendance américaine ». On trouve quelquefois des propositions très nettes en faveur de la S. D. N. Le sénateur J.-P. Pope (13) de l'Idaho craint que toutes les mesures que l'on propose pour « renforcer la neutralité » ne soient insuffisantes. « Les Etats-Unis ne sont intéressés par la législation de neutralité qu'en tant qu'elle est un chemin vers la paix ». Il faut empêcher la guerre, or « il n'y a pas de législation prévue » et ce qui est nécessaire, « ce sont des relations plus étroites entre les Etats-Unis et la S. D. N. » M. Pope dépose un projet de loi prévoyant l'entrée des Etats-Unis à la S. D. N., puis un paragraphe II : « Les clauses prévues par le pacte de la S. D. N. au sujet de la coopération pour empêcher la guerre ne seront pas interprétées comme obligeant les Etats-Unis à adopter

(11) The American Science Quaterly Rewiew, 1935, N° 1, p. 142.

(12) Current History, Novembre 1933, p. 179.

(13) Paru en Amérique, 1^{er} Juin 1935.

des mesures qui pourraient les entraîner à se servir de la force armée. L'attitude des Etats-Unis devra être décidée par le gouvernement agissant en accord avec la constitution ».

Mesures d'embargo. — Ces mesures répondent à des idées différentes : ou bien elles sont prises pour assurer plus complètement l'isolement américain, ou elles constituent une mesure de collaboration avec la S. D. N.

Avant le pacte Kellogg, deux propositions émanant l'une de M. Burton, l'autre du sénateur Capper, tendent à établir un embargo sur les armes, et forment une participation indirecte à l'action collective. Elles prévoient la définition de l'agresseur, soit par le président, soit telle qu'elle est adoptée dans le protocole de Genève. La proposition Capper contient en plus : « Le Gouvernement des Etats-Unis ne protesterait pas contre les saisies effectuées à l'encontre des citoyens américains, faisant avec un agresseur, non seulement le commerce des armes et des munitions, mais aussi de toutes les autres marchandises ».

En 1928, après le pacte Kellogg, un nouveau projet est déposé par M. Burton. Il prévoit un embargo vers toute nation engagée dans un conflit. Puis, le sénateur Capper présente en 1929 une proposition d'embargo sur les armes, s'apparentant au premier projet Burton. Le sénateur Korell reprend cette proposition.

Le représentant Fish propose à la Chambre en 1929 un embargo des armes et munitions vers toute nation engagée dans un conflit.

En 1933, le représentant Mac Reynolds dépose une proposition aux termes de laquelle le Président interdit l'envoi des armes vers l'agresseur. L'état de menace de

guerre est également envisagé. La Chambre vote la résolution, mais le Sénat introduit un amendement et l'embargo s'applique impartialement à toutes les nations belligérantes.

A côté des initiatives des membres du Congrès, on trouve de nombreuses suggestions privées :

J.B. Whitton (14) dans le Renforcement du Pacte de Renonciation à la guerre, constate que l'absence des Etats-Unis affaiblit la S. D. N. En cas de menace de guerre, le Président des Etats-Unis rappellerait aux parties leurs obligations selon le Pacte, et cela permettrait de déterminer le coupable. Une consultation pourrait avoir lieu, mais elle risque d'être inopérante. Des mesures s'imposent : prêts d'argent aux victimes, et refus à l'agresseur ; embargo de certains produits vers l'agresseur.

M. Whitton rappelle que l'embargo est une mesure traditionnelle de la politique américaine. Il peut d'ailleurs fonctionner sans mettre en cause le principe de la neutralité des Etats-Unis, tel serait le cas d'un embargo double.

Il faut distinguer dans l'hypothèse d'une guerre quel est le belligérant qui possède la maîtrise de la mer : Si l'agresseur ou sa victime domine complètement sur mer, le président, au lieu de la déclaration traditionnelle de neutralité, pourrait annoncer qu'il est interdit à tous les nationaux américains de faire des envois à l'une et à l'autre des parties en guerre. Si personne parmi les belligérants ou les garants ne tient la mer sous sa domination « un double embargo serait inefficace et nous ne pourrions plus compter sur la victime et les Etats défenseurs du

(14) Revue de Droit International, 1932, p. 369,

Pacte, pour réussir, par leurs efforts, à arrêter les exportations américaines. Une action positive plutôt que négative, comme dans la proposition Capper, pourrait alors devenir indispensable ».

Dans ce cas, il y aurait violation du droit des neutres... si la neutralité existait encore. On pourrait convenir, suggère Whitton, que la neutralité ne serait pas rompue (envoi d'armes à la victime).

M. B.H. Williams (15) est d'avis de donner au conseil de la S. D. N. la solution d'une violation du pacte Kellogg et d'inviter les Etats-Unis à prendre part à la délibération.

En 1932, lors des élections présidentielles, le parti républicain comporte un article où il est dit : « Nous sommes partisans que le Congrès, vote une loi autorisant notre gouvernement à réunir ou à participer à une conférence internationale en cas de danger de non-exécution de l'article II du Traité de Paris (16) ».

Dans un article qui a fait l'objet de nombreuses discussions, M. Charles Warren expose les neuf lignes (17) de conduite que le gouvernement américain peut adopter :

1° — On peut essayer de faire un accord général définissant la contrebande. Il faut se rappeler les difficultés à ce sujet aux Conférences de 1907 et 1909. Il est improbable de voir les nations consentir, après l'expérience de la Grande Guerre, à de telles restrictions.

(15) Current History, 1930, p. 890.

(16) Lindsay Rogers Esprit International, 1932, p. 544.

(17) Charles Warren. Troubles of a Neutrals Foreign Affairs, Av. 1934, p. 387 ou citées par Jessup. Proceedings of the Academy of International Law, 1935, p. 89.

2° — On peut appliquer des mesures de représailles si les droits des neutres ne sont pas respectés par les belligérants. Il y a des risques de guerre. Il faut accroître le pouvoir du Président en matière de rétorsion.

3° — On peut assurer la protection du commerce par la marine de guerre américaine. Il en résultera probablement la guerre.

4° — On peut pratiquer la même politique de protestations que de 1914 à 1917, et on arrivera certainement aux mêmes résultats.

5° — On peut s'entendre avec les belligérants au début d'une guerre, pour délimiter la contrebande. Si cet accord était transgressé, il faudrait appliquer des mesures de représailles.

6° — Si un accord ne peut se faire sur les matières de contrebande, le gouvernement limitera les envois des marchandises considérées par les belligérants comme de la contrebande à la moyenne des années d'avant-guerre. Cette mesure découragerait le désir des belligérants de limiter strictement la contrebande puisque l'importation de ce produit se trouverait automatiquement limité chez leur adversaire mais aussi chez eux.

7° — L'exportation de la contrebande serait interdite sauf le cas de voyage aux risques de l'acquéreur. Cette mesure restreindrait le commerce américain.

8° — On peut refuser les crédits aux nations ou aux personnes achetant des articles de contrebande. Le résultat serait également de diminuer les exportations.

9° — Le voyage se ferait aux risques et périls des commerçants américains. Lorsque la guerre serait terminée, il y aurait lieu au règlement des dommages par application du droit international.

M. Warren ne dissimule pas les inconvénients de chacune des politiques indiquées.

En 1935, l'opinion publique aux Etats-Unis est vivement intéressée par toute modification qui pourrait améliorer la neutralité américaine. Il faut signaler à cet égard, les débats à l'American International Law Association, en avril 1935, qui portaient sur la neutralité. Les solutions divergent : la coopération avec la S. D. N., celle d'abandon plus ou moins complet des droits des neutres pour obtenir un isolement paisible, le retour à la doctrine traditionnelle de la liberté des mers.

Parlant de l'avenir des droits des belligérants en mer, M. Fried K. Nielsen(18) rappelle l'article de M. Warren. Il fait remarquer que les droits des neutres sont une fiction légale. Cette fiction provoquera la guerre, si on n'y renonce pas. « Mais je ne suis pas disposé, ajoute-t-il, d'aller jusqu'à dire que le remède propre au chaos, est, de faire une renonciation des principes que notre gouvernement a fermement posés, s'il ne les a pas toujours maintenus depuis sa fondation ». L'auteur rejette les considérations de M. Warren et son pessimisme. Il rappelle que les Etats-Unis sont puissants, et fait valoir l'impérieuse nécessité de règles concrètes.

M. Coudert (19) parle en faveur de la coopération. Une entente anglo-américaine est nécessaire : il ne faut pas faire opposition à l'action d'une marine pour le compte de la S. D. N.

(18) Proceedings of the American Society of International Law, 1935
p. 15.

(19) Id., p. 24.

Au contraire, M. Borchard (20) est favorable à la neutralité traditionnelle. « Si les droits des neutres sont abandonnés à un belligérant, contrôlant la mer, le neutre risque des incidents avec celui auquel il a affaire, et il peut être entraîné dans la guerre... Une sécurité bien plus grande réside dans la conservation des droits légaux, dans le maintien de l'honnêteté et de l'impartialité envers les deux côtés à la fois, car on y gagne le respect des parties, et la paix pour la nation ».

M. Charles G. Fenwick critique avec ironie cette dernière affirmation. Il rappelle qu'en 1919 des principes nouveaux ont été posés : les intérêts de la communauté internationale doivent prendre le pas sur les intérêts des membres particuliers. Il repousse la conception de la neutralité américaine devant l'intervention — s'il doit y en avoir une — de la S. D. N. contre l'agresseur. L'action collective peut établir l'ordre dans le monde, et il conclut : « We must cooperate now ».

A l'égard de la doctrine de la liberté des mers, M. Harry R. Turkel (21) trouve la solution dans une entière « self sufficiency ». Il rappelle le dépôt par le sénateur Nye de la proposition tendant à refuser le passeport aux citoyens américains s'aventurant dans la zone des hostilités ou sur des navires belligérants.

M. Lester H. Woosley (22), ancien procureur au département d'Etat, rappelle que, depuis la guerre, aucune décision internationale n'est venue préciser la question des droits des neutres. Dans une prochaine guerre, avec les

(20) Id., p. 25.

(21) Id., p. 68.

(22) Id., p. 72.

moyens de destruction nouveaux, la situation des non belligérants sera intolérable. Pour défendre leurs droits, ils seront à nouveau entraînés dans le conflit. Puis M. Woosley précise que les neutres n'ont aucun droit à transporter de la contrebande ou à violer un blocus. Quant au déroutement, il faut l'admettre, d'après l'avis de personnes compétentes... ce serait folie de limiter la liberté d'action à cet égard. Le convoi susciterait des incidents au sujet du droit de visite. Les navires de commerce armés (ce que les Alliés avaient pratiqué pour lutter contre les sous-marins) doivent être traités comme des navires de guerre. « Ma conclusion, dit-il, est que la friction entre neutres et belligérants, aussi bien que les risques d'un conflit armé, seraient grandement diminués si la contrebande absolue, au moins les armes et munitions, n'étaient pas transportées sur des navires américains, si les citoyens américains ne voyageaient pas sur les navires belligérants, si la visite et la recherche étaient autorisées dans les ports, si les nouvelles formes de blocus étaient admises et si les navires de commerce armés étaient considérés comme navires de guerre ».

Le choix est le suivant : ou bien il faut faire des concessions conformes à l'impartialité, ou bien maintenir la neutralité armée qui entraîne dans la guerre.

M. Briggs soutient que le blocus a toujours été respecté par les Etats-Unis, et que les risques de friction entre cette puissance et la S. D. N. ont été exagérés. L'embargo vers les deux nations s'accorderait avec le point de vue traditionnel des Etats-Unis, et ne heurterait pas les décisions de la S. D. N. C'est une forme passive de coopération.

Les suggestions émises tendent en général à limiter

le commerce extérieur. M. Llewellyn Plankuchen remarque que cette politique de restrictions ne va pas sans inconvénients. Les producteurs élèveront des protestations si leurs exportations sont prohibées. Si un texte est voté avant l'ouverture d'une guerre, les commerçants ne pourront pas répondre comme ils l'ont fait à Jefferson que la loi protège leur activité. La charge de la preuve sera renversée. Aux exportateurs incombera la tâche de demander le changement de loi « qui permettra de trafiquer de la détresse des belligérants, et mettra l'ombre de la guerre sur l'Amérique ».

M. Kunz parle de la crise de la neutralité ce qui signifie, d'après lui, ou bien que la neutralité, spécialement en temps de guerre maritime, ne sert pas à protéger le neutre, ou qu'en droit et en fait, la neutralité n'est plus désirable : « Il y a place pour un monde réorganisé de solidarité internationale ». Il est partisan de la S. D. N.

M. Wickersham (23) émet une opinion qui tranche sur l'ensemble : « Je pense que nous oublions une grande vérité fondamentale, quand nous parlons de cette question de neutralité, comme si toutes les guerres étaient nécessairement mauvaises. Je suis un de ceux qui pensent encore que les Etats-Unis auraient été infidèles à leur meilleur idéal et à leurs traditions les plus élevées s'ils n'avaient pas participé à la Grande Guerre, comme ils l'ont fait. « Chaque fois que la souveraineté est menacée ou que des citoyens demandent protection, affirme M. Wickersham, les Etats-Unis ont pris et prendront les armes ».

M. Jessup, dans un article intitulé « The American

(23) Id., p. 61.

role in collective action for peace » (24) montre que la politique américaine a été caractérisée par le désir de garder toute liberté d'action et d'indépendance de jugement quand apparaît une nouvelle situation. Une conférence entre les membres de la S. D. N. et les Etats-Unis servirait à définir l'action américaine s'il y a décision unanime sur l'agresseur. Lorsque les Etats-Unis diffèrent de jugement, la conférence fournira quelques sécurités au commerce entre pays neutres. Le principal défaut, d'après Jessup, du système de paix actuellement préconisé, est qu'il n'y a aucun moyen d'investigation immédiate. Une commission permanente pourrait être créée et être englobée dans un pacte général de consultation.

M. Pearson, examine les mesures telles qu'embargo sur les armes et les crédits, refus de passeports, exportations aux risques et périls des producteurs, des articles considérés comme contrebande de guerre par les belligérants. L'auteur signale les inconvénients :

Les difficultés d'applications sont nombreuses. Les bénéfices des producteurs américains sont réduits. Dans la politique nouvelle, le gouvernement américain ne fait aucune différenciation entre les belligérants, malgré l'impopularité de l'un d'eux.

(24) American political Science Quaterly, 1935, N° 4, p. 688.

LA POSITION DE LA GRANDE-BRETAGNE

La Grande-Bretagne ne redoute pas une agression directe. Si elle intervient dans une guerre, c'est uniquement dans les limites du Pacte de la S. D. N. Dans cette hypothèse, elle désire ne pas renouveler le conflit sur la liberté des mers qui l'a opposée aux Etats-Unis. Malgré son grand désir de donner pleine valeur à la S. D. N., le Gouvernement anglais réserve sa liberté d'action. L'attitude de la Grande-Bretagne se modèle sur la politique américaine.

L'Angleterre a une grande confiance, comme il a été déjà dit, dans la S. D. N. A cet égard, le plébiscite des sanctions est révélateur. Il y a des faits significatifs. Du 27 février au 13 mars 1933, en vertu de l'Arms Export Prohibition Order, le gouvernement anglais établit l'embargo sur les armes vers les deux belligérants (conflit sino-mandchou). Les contrats en cours sont réservés. L'embargo est levé le 13 mars, lorsque l'entente internationale n'a pu être réalisée.

Sir Samuel Hoare a déclaré : « En conformité avec ces obligations précises et explicites, la S. D. N. est, et mon pays est avec elle, pour le maintien collectif du Pacte, pour la résistance ferme et collective à tout acte d'agression non provoquée ». Il dit également : « Il est certain que nous n'aurions jamais accepté l'obligation contenue

dans l'article 16 si le représentant des Etats-Unis à la Conférence de Paris ne l'avait aussi bien acceptée ».

La revue Round Table (1) donne le commentaire suivant à la Déclaration collective du Président Hoover et de M. Mac Donald : « Ces actes sont une preuve significative qu'aux yeux du Président Hoover la période d'isolement est terminée, et que l'intention des Etats-Unis est de prendre une part active à l'établissement de la paix et de la prospérité dans le monde. La liberté des mers n'est plus une question de droits entre neutres et belligérants, le problème qui se pose est de savoir comment le pouvoir naval peut être utilisé comme instrument pour prévenir la guerre ».

Dans la même revue (2) on peut lire : « La ratification du Pacte de la Paix, implique que les Etats-Unis ont reconnu qu'ils ne peuvent plus désormais augmenter leur réclamation sur le commerce neutre, lors d'un blocus collectif, contre un violateur des Pactes de la S. D. N. ou Briand-Kellogg. »

M. P. Kerr (3) attaque la question au fond : « Tout conflit européen ou asiatique est capable de précipiter un conflit anglo-américain sur les droits des neutres en mer ». Une codification du droit maritime serait insuffisante. Les deux tendances inverses sur le commerce neutre amèneraient la guerre. Il voit la solution dans une renonciation totale à la guerre : « Les progrès vers le désarmement, de même que la solution du problème fondamental anglo-

(1) Round Table, 29-30.

(2) Round Table 29-30, p. 451.

(3) Foreign Affairs, 1928, p. 20.

américain, paraissent dépendre entièrement de la certitude d'application du pacte Kellogg, pour la totale renonciation à la guerre. Il ne faut pas de distinctions entre guerres publiques et privées. Il faut mettre la guerre hors la loi ».

Le commandant Kenworthy (4) plaide avec vigueur l'idée d'une entente anglo-américaine. La parité a pour objet : aux Etats-Unis d'assurer la neutralité, en Grande-Bretagne, la sécurité. La parité est une chose secondaire. Il faut une entente complète basée sur le Pacte de Paris. Il en résultera : « Le partiel abandon de la position américaine sur la liberté des mers en échange d'un abandon par la Grande-Bretagne de ses droits anciens et énergiquement défendus du blocus et de l'interruption du ravitaillement par mer d'un ennemi attaqué sous notre responsabilité, et notre jugement ».

En 1930, un auteur (5) affirme : « The balancing factor is the United States ». En 1932, la controverse subsiste toujours : « Le retrait des Etats-Unis du Traité de Versailles... limite sérieusement les pouvoirs de la Société des Nations en la privant d'un des membres les plus importants, et aussi en jetant un doute sur l'efficacité et le pouvoir de la Grande-Bretagne d'agir selon l'article 16. Elle se demande si les Etats-Unis ne jugeront pas une telle action comme une violation de leur doctrine traditionnelle de la liberté des mers... A peine moins importante a été leur opposition à la doctrine anglaise du droit des belligérants de s'immiscer dans la navigation neutre afin de rechercher ou de confisquer la contrebande de guerre.

(4) *Fornightly Review*, Novembre, 1929, p. 620.

(5) *Round Table*, Décembre 1929, p. 1-22.

Si les Etats-Unis avaient rejoint la S. D. N., il y aurait collaboration en cas de sanctions. Les Etats-Unis ont demandé une marine assez forte pour soutenir leurs doctrines de la liberté des mers. Cependant, le discours de M. Stimson permet de prévoir que les deux grands pouvoirs navals collaboreront à la sécurité collective.

A d'autres moments, on considère que le problème a disparu en partie. « Le Covenant a supprimé... exactement comme la question de la neutralité et de la liberté des mers a largement disparu pour les Etats-Unis depuis le Pacte Kellogg (6).

En novembre 1934, M. Baldwin déclare : « Aussi longtemps que j'aurai ma part dans le gouvernement du pays, je n'approuverai jamais que la marine britannique soit employée à bloquer un Etat quelconque à moins que je ne sache quelle sera l'attitude des Etats-Unis d'Amérique ».

Sir John Simon (7) parle de l'inutilité des sanctions « ... et d'ailleurs un système de sanctions économiques ne saurait être efficace que si les Etats-Unis consentaient à y participer, ce qui est invraisemblable ».

La seule manière de réaliser l'entente entre les deux nations est d'établir une coopération dans le cadre de la S. D. N. Il faut rejeter les sanctions militaires car, ni les Dominions, ni les Etats-Unis ne les accepteront. « Or, dit le général Smuts (8) l'adhésion des Etats-Unis doit continuer d'être le but final de tous les véritables amis de la

(6) Round Table, Septembre 1933, p. 717.

(7) Europe Nouvelle, 1934, p. 535.

(8) Discours du 12 Nov. 1934, Royal Institute of International Affairs.
Revue de Droit International, 1934, T. II, p. 478.

Société et de la cause de la paix ». Le *Times* assure que le discours du général Smuts correspond totalement avec la pensée britannique.

Certains soutiennent que cette collaboration est presque réalisée : « Le petit groupe du New Commonwealth, dirigé par Lord Davies, réclame l'institution d'une police internationale et l'on voit reprendre partout des idées défendues depuis longtemps par Wickham Steed soutenant que, depuis la signature du Covenant, aucun Etat ne peut plus rester neutre, que les Etats-Unis sont près de l'admettre, et que la Grande-Bretagne ne doit plus se laisser arrêter par la crainte d'un conflit avec l'Amérique pour s'engager à défendre la victime d'un agresseur ».

LES FAITS RÉCENTS

LA CONFÉRENCE NAVALE DE 1935

Les accords de Washington expirent à la fin de 1936. Le Japon les a dénoncés. Une conférence se réunit à Londres pour établir un nouveau plan de limitation des armements navals. Les tenants de la mer s'efforcent de conserver leur supériorité.

Le désir des Etats-Unis est de garder les coefficients antérieurs qui présentent un double avantage. La parité avec la Grande-Bretagne permettra de protéger le commerce maritime, si une telle politique est décidée contre des belligérants. L'infériorité de la marine nippone écarte une domination de la mer dans les eaux d'Extrême-Orient.

La Grande-Bretagne cherche à conserver l'amitié américaine sans décevoir le Japon. Des questions graves, dans le cadre européen, la préoccupent. Elle mesure l'amoindrissement de prestige et de sécurité que lui a apporté une politique d'abandon de sa puissance navale.

La volonté du Japon est d'obtenir la parité. Il invoque une question d'honneur national. Il désire surtout posséder la flotte suffisante pour continuer la politique de pénétration en Chine.

Pour justifier cette aspiration, les arguments suivants

(1) sont présentés : « Les Etats-Unis et la Grande-Bretagne veulent avoir une marine plus forte pour surveiller l'étendue de leurs communications. Mais la marine n'a pas seulement un rôle de police. Elle a un rôle de combat, et la grande mobilité actuelle de la flotte permettrait de la concentrer tout entière, et ce serait très dangereux pour une flotte plus faible. Craindre que le Japon, s'il possède la parité se livre à des excès, c'est faire insulte à l'honneur japonais ». C'est la confiance... à titre obligatoire. Les Etats-Unis sont accusés : « l'aspiration des Etats-Unis à la possession d'une flotte supérieure à tous égards à celle de notre pays, s'explique par le fait qu'ils préparent la réalisation de forces capables de battre celles de l'Empire, ce qui leur permettrait d'imposer leur volonté dans les affaires de Chine ».

Dans un article primé sur la meilleure politique extérieure à adopter, l'auteur (2) pense qu'il est préférable de « ne pas essayer d'imposer une hégémonie américaine dans les mers de Chine, en créant une flotte excessivement puissante ou des bases aux Philippines, mais posséder une flotte suffisante et compléter l'action en Orient par la diplomatie ».

A Londres, le Japon refuse d'entamer une discussion avant qu'une limite navale commune lui soit concédée. A la suggestion de la Grande-Bretagne de compter les marines par dominions (*comme États*) il répond que cette hypothèse est particulière : Il refuse de souscrire à des communications de programmes souscrits pour plusieurs années.

(1) Discours de l'Ambassadeur nippon aux Etats-Unis, M. Hirochi Saïto. Europe Nouvelle Documentaire, 1935, 1^{re} partie.

(2) Melwin T. Talbot, Revue Maritime, Octobre 1935,

Cette proposition ne faisait d'ailleurs que retarder la solution véritable. Elle ne pouvait être acceptée par la France. « Les circonstances actuelles, dit l'Ambassadeur de France, M. Corbin, sont différentes de celles de jadis, et nous empêchent de nous lier autrement que pour une courte période ».

Au point de vue qualitatif le Japon demande des réductions de tonnage. Il considère que les cuirassés, les porte-avions et les grands croiseurs, que réclament les Etats-Unis, présentent un caractère nettement offensif.

Les Etats-Unis proposent une réduction du tonnage des forces navales, en prenant pour base les chiffres actuels : la diminution pourrait être de 20 % ou tout autre chiffre. La Grande-Bretagne demande la suppression des sous-marins, mais elle se heurte à l'opposition de la France, de l'Italie et du Japon.

Le premier résultat positif de la conférence est l'acceptation par la France et l'Italie, de la partie IV de la Conférence de Londres, relative à l'utilisation des sous-marins.

Le retrait du Japon est provoqué par le refus des puissances anglo-saxonnes d'admettre une limite commune de tonnage. Invoquant des questions de prestige national et de sécurité, il se retire de la Conférence.

Le problème de la sécurité dans le Pacifique, résolu en 1922, est entièrement remis en cause. Le *Daily Telegraph* écrit (3) « Si le Japon recevait l'égalité navale, il recevrait en fait le commandement absolu de l'une des positions du monde au sens stratégique du mot, position où la Grande-Bretagne possède en outre des intérêts incalculables. L'Australie, la Nouvelle-Zélande, la péninsule de

(3) 14 Décembre 1935,

Malacca, Hong-Kong et le Bornéo britannique ont également des intérêts financiers et commerciaux très importants qui subiraient un préjudice de la domination absolue du Japon dans la moitié occidentale du Pacifique ».

La première question est celle des bases navales : elles avaient été heureusement limitées par les traités précédents. La seconde réside dans le risque d'une compétition navale. Au Japon, on n'annonce pas une course aux armements, mais du côté de l'Amirauté, on prévoit (4) « une résurrection de la marine japonaise, résurrection puissante dans le silence dont elle s'entourera ». Les Etats-Unis appliqueraient leur programme de construction qui doit leur donner, en 1942, la marine la plus forte du monde. A tout prix ils maintiendront leur supériorité sur la flotte nipponne. Le gouvernement anglais, dans l'hypothèse d'une course aux armements, pourrait opter entre trois solutions : maintenir la parité avec les Etats-Unis, se contenter de l'égalité avec le Japon ou même « peut-être pourrions-nous permettre de laisser nos forces navales tomber au-dessous de celles du Japon, dans la pensée qu'on peut compter sur les Etats-Unis pour tenir en respect le Japon ». On peut être étonné de trouver cette suggestion dans un journal anglais (5).

Ce dernier avis est loin de correspondre à l'opinion générale : « La Grande-Bretagne (6) devra entreprendre le vaste programme de rénovation navale dont elle avait retardé l'exécution dans l'espoir qu'un accord de limitation interviendrait au cours de la conférence actuelle... le

(4) B. Q. Presse Etrangère, Tokio, 10 Janvier.

(5) The Economist, 7-12-35.

(6) Daily Telegraph, 16-1-36.

seul frein aux constructions japonaises sera le manque de fonds... la sécurité disparaît en Extrême-Orient... cet état de choses va exiger de graves décisions de la part de la Grande-Bretagne qui ne peut abandonner ses droits, ni son influence, dans les mers de Chine ».

La domination japonaise en Extrême-Orient crée une menace pour l'expansion économique en Chine. Les aspirations du Japon sont comparables aux prétentions espagnoles, portugaises ou anglaises à l'époque de Grotius : « Le problème du Pacifique est aussi pour les Etats-Unis une question de liberté des mers et de liberté du trafic (7) ».

Les accords navals de 1936, signés par les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et la France prévoient, principalement des communications de programmes.

(7) Amiral Decoux. Problème Naval. Conf. à l'Ecole des Sciences Politiques,

LES RESTRICTIONS A LA LIBERTÉ DU COMMERCE
AU DÉBUT DU CONFLIT ITALO-ÉTHIOPIEN

L'agression italienne en Afrique Orientale constitue une épreuve décisive — un test — pour la S. D. N., l'efficacité de l'action collective, la coopération américaine... et la liberté des mers. Malgré les répercussions importantes que peut entraîner le conflit, l'attitude de chaque nation présente une valeur plutôt symbolique. Les événements permettent d'apercevoir la position de chaque puissance devant une guerre plus grave dans l'avenir.

Le 5 octobre 1935, le Président Roosevelt constate l'état de guerre entre l'Italie et l'Ethiopie. Deux proclamations sont prises en vertu de la loi provisoire de neutralité :

L'embargo est décidé sur le matériel de guerre. Les armes et les munitions avaient été définies par le Président le 25 septembre.

La protection de l'Etat américain est refusée aux ressortissants embarqués sur les navires des belligérants.

Outre ces deux décisions, une recommandation est adressée aux citoyens américains : « Dans ces circonstances particulières, avertit le président Roosevelt, je désire qu'il soit bien compris que tout individu appartenant à notre nation qui s'engage volontairement dans des transactions, quelqu'en soit le caractère, avec l'un ou l'autre des Etats belligérants, agit ainsi à ses propres risques »,

Le développement commercial, suscité par une guerre étrangère, n'est pas réellement profitable ; ce n'est qu'une excitation passagère de la production. Après la guerre, le pouvoir d'achat des nations qui ont été belligérantes a diminué. Dans le commentaire (8) officiel des décisions gouvernementales, il est dit : « Ce prompt rétablissement de conditions et de relations commerciales, plus amples et plus stables entre les nations, est, de beaucoup, l'objectif le plus avantageux que notre peuple puisse viser plutôt que le commerce aléatoire et momentané qu'il pourrait entretenir avec les nations belligérantes ».

Le secrétaire d'Etat, M. Hull expose le double désir du gouvernement : d'une part, maintenir la paix « Je le répète, notre objectif est de tenir le pays à l'écart de la guerre (9) ». D'autre part, il faut restreindre la guerre. L'Acte de neutralité ne permet pas de mettre l'embargo sur les exportations de matières indispensables aux opérations militaires. Il semble cependant conforme à l'esprit et à la lettre de cet acte de ne pas ravitailler de ces produits les belligérants (10). Il y a là un embargo moral qui se traduit par des conseils officiels sans interdiction légale.

La politique américaine tend à concilier les deux notions opposées ; la neutralité par l'isolement, et le maintien de la paix générale par la coopération. « Notre propre intérêt et notre devoir de grande puissance nous interdisent de demeurer impassibles à regarder se développer les

(8) Discours de Hull, New York Times, 11-10-35.

(9) Discours lu par le Sous-Secrét. d'Etat Phillips.

(10) New York Times 22-11-35. Déclaration de M. Ickes aux producteurs de pétrole américains.

hostilités, alors que nous pourrions, grâce à notre influence et sans que nous soyons pour cela entraînés dans le conflit, arrêter ou amoindrir le fléau... Une politique virile tempérée de prudence, est nécessaire, afin de conserver le respect des autres nations et mettre notre influence au service de la paix et de la stabilité internationale au sein de la famille des nations ».

Confiant dans la tacite approbation américaine, et soutenu par l'opinion publique, le gouvernement anglais essaie d'obtenir l'adhésion des puissances à un encerclement économique de l'Italie. Les premières sanctions ne comportent pas l'embargo sur des matières importantes, telles que le pétrole. Bientôt, toute la polémique des sanctions tourne autour de cette question. Pour réaliser une action efficace, il faut que tous les pays, grands producteurs de pétrole, respectent les décisions de la S. D. N. La question de la participation directe ou indirecte, à l'action collective est ainsi posée aux Etats-Unis.

Deux tendances opposées séparent l'opinion américaine. L'une est en faveur d'une coopération active aux mesures pour le rétablissement de la paix, tout en respectant la neutralité. Le *Baltimore Sun* (11) écrit « ...Il serait honteux que le pays qui prit l'initiative de conclure le traité de paix Briand-Kellogg permit que ses immenses ressources fussent utilisées de manière à entraver les efforts des autres nations pour rendre la pression économique efficace contre l'agresseur ».

M. Warren (12) dans un article intitulé : « Safeguards to Neutrality » se montre favorable à la politique du Pré-

(11) 17-11-35.

(12) *Foreign Affairs*, Janvier 1936.

sident Roosevelt. Il répond aux critiques formulées contre l'activité gouvernementale.

1° Restrictions au commerce : Les commerçants peuvent continuer leurs opérations, seulement ils le feront à leurs propres risques.

2° Abandon de la liberté des mers : Ce n'est pas exact puisque la liberté des mers n'a jamais compris la permission de transporter de la contrebande. Or, toute chose, aujourd'hui peut être considérée comme contrebande : le principe américain de la liberté des mers n'a donc plus de signification.

3° Abandon des droits des citoyens américains. Des ressortissants n'ont pas le droit d'entraîner un pays dans une guerre pour la défense de leurs intérêts particuliers.

4° Pas de discrimination entre les belligérants. Il faut adhérer à la S. D. N. Une deuxième solution consiste à ne pas protéger les commerçants contre l'action collective.

La nouvelle politique ne garantit pas la paix, mais elle constitue une protection importante contre le danger de participation à un conflit: « It is not possible that Americans who opposed the League as an ineffective body to promote peace, may, without inconsistency, be willing to assist the League in an actual effective move to curba war, if such assistance, can be rendered by the adoption of an American policy which, while not discriminating between belligerents, will tend to reduce the supply of sinews of war to both and hence to shorten a war ».

A côté des encouragements qui lui sont prodigués, l'action du gouvernement mécontente une partie de l'opinion. Elle constate l'abandon du principe de la liberté des mers et déplore l'initiative du gouvernement : « Tout ce qu'a fait précédemment, dit la *Chicago Tribune* (18-11-35),

la diplomatie américaine pour la protection du commerce extérieur a été balayé. La nouvelle politique ruine un principe traditionnel datant des premiers jours de la République. Ce principe a été encore défendu au cours de la dernière guerre, durant laquelle la Grande-Bretagne n'a cessé d'y porter atteinte. La nouvelle réglementation est précisément conforme à la formule britannique d'hégémonie des mers ». L'auteur déplore, avec ironie, l'abandon des droits des commerçants américains, et il ajoute « Si le précédent créé par M. Roosevelt doit continuer à avoir effet, la Grande-Bretagne a gagné la plus importante de ses batailles navales, et avec elle la permission d'arrêter le commerce américain toutes les fois qu'elle aura des difficultés avec un autre pays ».

Les événements permettent d'apprécier la loi provisoire de neutralité et de voir le sens dans lequel il faut la modifier. Bientôt toute l'attention de l'opinion se porte sur la réfection de la loi de neutralité, qui va conditionner l'attitude du pays tant dans le conflit en cours que dans une guerre future.

LE VOTE DE LA LOI SUR LA NEUTRALITÉ AMÉRICAINE

La lassitude des Etats-Unis à l'égard des différends européens se manifeste nettement dans le message du Président Roosevelt au Congrès, le 3 Janvier 1936.

Après une allusion aux peuples d'Amérique qui vivent en paix, le chef d'Etat américain dit : « Rien ne sert d'aller répéter, nous ou les autres, que les masses du peuple qui constituent ces nations, dominées par les esprits jumeaux de l'autocratie ou de l'agression, ne sont pas d'accord avec leurs dirigeants, qu'il ne leur est pas donné la possibilité d'exprimer leurs sentiments, qu'elles modifieraient les choses si elles le pouvaient... faute de pouvoir accéder aux procédures d'un régime démocratique. Ils (ces peuples) suivent aveuglément et avec ferveur les directives de ceux qui cherchent le pouvoir autocratique ». On voit l'évolution américaine depuis la subtile distinction de Wilson entre la responsabilité des maîtres de l'Allemagne durant la guerre, et l'innocence des démocraties, toujours pacifiques.

L'Europe paraît incorrigible. S'il surgit un nouveau conflit, la liberté des mers sera une source d'incidents. Les Etats-Unis veulent éviter tout risque de participation à une guerre future. Des mesures nouvelles sont nécessaires pour améliorer la neutralité.

Lors du dépôt du projet de loi sur la neutralité, le Président Roosevelt dit : « Comme élément logique d'une

politique claire, les Etats-Unis pratiquent une double neutralité à l'égard de toute et chaque nation menant une guerre qui n'intéresse pas directement les Amériques ». Ce qui comprend :

1° Refus d'encourager la guerre en mettant l'embargo sur les armes et les munitions.

2° Décourager l'envoi, en quantités supérieures à celles qui sont exportées normalement à leur intention en temps de paix, de tout produit américain de nature à faciliter la poursuite de la guerre.

Après la lecture du message, le Président Roosevelt dépose un projet destiné à remplacer la loi en vigueur. Ce projet comporte les caractéristiques suivantes :

— L'embargo est établi sur les armes. Celles-ci sont définies par le Président.

— L'embargo peut être étendu aux matières prolongeant la guerre ou servant aux opérations militaires, sauf à limiter les restrictions au montant des exportations, à la moyenne des dernières années. Il y a réserve des fournitures alimentaires ou médicales.

— Le Président peut interdire tout prêt d'argent, réserve faite des crédits à court terme, pour opérations légales.

— L'embargo est simultané sauf si le Président et le Congrès en décident autrement.

La navigation supporte certaines obligations :

— Le transport est illégal s'il s'applique aux armes ou aux marchandises prohibées.

— Ceux qui se livrent à des transactions avec les belligérants le font à leurs risques et périls.

— Les ports américains ne doivent pas être utilisés

comme bases de ravitaillement. Une caution peut être exigée des navires en partance.

— Il est possible d'interdire aux sous-marins la pénétration dans les eaux américaines.

Un autre projet est présenté par les sénateurs Nye et Clark. Il est plus rigide que le projet gouvernemental. L'esprit qui domine reste le même. Les modalités sont les suivantes :

L'embargo s'applique automatiquement dès l'ouverture des hostilités. Les exportations des marchandises utiles à la guerre sont restreintes à la moyenne des années précédentes. Si la neutralité est menacée, le Congrès, à la demande du président pourra réduire ou supprimer les contingents de ces produits. Les crédits commerciaux sont précisés. Il est expressément interdit aux navires américains de naviguer dans la zone des opérations. Le transport des marchandises s'effectue obligatoirement aux risques des belligérants. Des pénalités sont appliquées pour l'emploi illicite du pavillon des Etats-Unis.

Le rejet de toute discrimination entre les belligérants est regretté dans certaines parties de la presse « ...mais dans le nouveau projet nous ne distinguons pas les fauteurs de guerre des nations amies de la paix. Nous traitons les uns et les autres impartialement, et nous ne prêtons pas l'appui de notre influence contre des actes d'agression non provoquée (1). Cette impartialité est-elle compatible avec le Pacte Kellogg ? L'histoire ne dit pas que les membres du Congrès, auteurs de l'acte de neutralité, se soient préoccupés de savoir ce que devient avec le projet, le Pacte Kellogg contre la guerre ». Or, quelques mois auparavant, le gouvernement disait : « Les Etats-Unis et

(1) New York Times, 5-1-36.

les autres nations sont intéressés au maintien du Pacte Kellogg et au caractère sacré des obligations internationales qui en résultent pour l'avancement et le maintien de la paix entre les nations du monde (2) ».

En Angleterre, les initiatives du gouvernement américain sont vivement commentées : « Quelle que soit la satisfaction que nous éprouvions de l'abandon tacite du principe de la liberté des mers, nous considérons que cet abandon serait payé trop cher par l'indifférence des Etats-Unis envers toute responsabilité pour la paix du monde, lorsque leurs intérêts matériels ne sont pas directement atteints (3) ». La conclusion est qu'en matière de sanctions « ... il ne serait plus possible (si le projet était voté) aux hommes d'Etat anglais de s'abriter derrière l'incertitude de l'attitude américaine (4) ».

Le Message Roosevelt constitue un renforcement de l'isolement américain « Loin d'indiquer que les Etats-Unis se rapprochent de la S. D. N., ce discours apporte une preuve décisive de leur désir de se retirer complètement de toute association, de toute coopération avec elle. Il présente, non pas un pas en avant, mais un recul. Il ne contient aucune allusion à la possibilité d'une consultation comme celle qui est prévue dans le Pacte Kellogg ».

Le projet sur la neutralité rencontre une opposition croissante. Finalement, il n'est pas voté. Il présente des points faibles où la critique s'exerce : difficultés d'application, abandon du commerce extérieur et même risques de participation indirecte à la guerre. « L'entrée des Etats-

(2) Cité par Coudert. *Esprit International*, Janvier 36, p. 86.

(3) *Daily Telegraph*.

(4) *Morning Post*.

Unis dans la Grande Guerre n'est pas dûe à des raisons commerciales, mais à l'incompétence du pouvoir exécutif, prétend M. Borchard (5). Le nouveau projet permet de participer à la guerre en aidant à vaincre, un adversaire généralement le plus faible ».

Les deux clauses principales (6) limitation des exportations aux contingents du temps de paix, transactions commerciales avec les belligérants aux risques et périls des nationaux, sont rejetées. La principale modification au texte ancien est l'interdiction de prêts d'argent aux nations en guerre, avec réserve des opérations à court terme.

Dans l'ensemble, la loi de neutralité du mois d'Août est prorogée pour un an. L'esprit qui domine est différent. Au moment de sa promulgation elle ne constituait qu'une étape. L'évolution de la politique américaine n'était pas achevée. Depuis sa prorogation, les droits du commerce maritime américain, sans être confirmés, ne sont nullement abandonnés par le gouvernement. Ainsi, dans presque toute son intégralité, reparait la doctrine de la liberté des mers.

(5) Déclarations devant la Commission des Affaires Etrangères de la Chambre.

(6) Times, 13-2-36.

CONSIDERATIONS SUR L'EVOLUTION ACTUELLE DE LA LIBERTE DES MERS

L'ASPECT JURIDIQUE

Il faut chercher à quelle notion juridique supérieure correspond chaque solution du problème de la liberté des mers. Les lois de la mer — la juridicité de la haute mer n'étant pas discutée — sont l'œuvre d'une personne morale que l'on doit déterminer. La communauté des nations est-elle à la base du régime juridique des espaces maritimes ?

Trois solutions du problème de la liberté des mers sont proposées actuellement : l'isolement complet du neutre, laissant toute latitude aux belligérants, la neutralité traditionnelle avec des modifications de détail, la coopération dans le cadre de l'action collective.

1° *Isolement complet des neutres*

Lorsqu'un Etat renonce à protéger ses ressortissants, il abdique, en général, une partie de sa souveraineté. L'Etat n'est pas obligé d'intervenir dans certains cas. Chaque fois qu'un de ses sujets a fait un acte d'assistance hostile, l'impartialité de la collectivité est compromise. Elle ne se retrouve qu'en retirant la protection à celui qui a commis la faute. Dans le cas contraire, l'abandon de la protection des commerçants respectueux des règles d'impartialité est un renoncement à la jouissance de la mer. Ce renoncement s'effectue devant les prétentions des belligérants, il constate la supériorité du belligérant sur le neutre,

Alberico Gentili disait : « La guerre est noble et le commerce est roturier ». La reconnaissance d'une domination même temporaire est la négation de la communauté de la mer.

2° *La neutralité traditionnelle*

Un équilibre existe entre les dépenses effectuées par les belligérants et les restrictions imposées aux neutres. Les neutres s'inclineront devant les initiatives des nations en conflit à condition qu'à la privation de liberté ou de profits réponde un effort réel : le blocus, par exemple, devra être effectif. Il y a un élément de compensation aux restrictions du commerce.

La mer possède un régime légal variable en temps de paix ou en période d'hostilités. Pendant la paix, la liberté des mers est complète. En temps de guerre, chaque entrave au commerce neutre doit avoir sa contrepartie dans un effort des belligérants. Ce système demande une définition précise des lois de la guerre maritime.

Les obligations qui pèsent sur les belligérants lorsqu'ils veulent restreindre la navigation neutre, permettent de constater le droit de chaque nation à la jouissance de la mer. La notion de communauté de la mer est respectée. La liberté des mers subsiste, amoindrie peut-être ; le trafic n'est pas interrompu unilatéralement. Rappelons que les Américains n'ont jamais contesté aux belligérants le droit de mener une guerre effective.

La difficulté de cette solution est de trouver un juste équilibre entre les sacrifices des neutres et les intérêts des belligérants. Il se peut que la délimitation des droits respectifs soit impossible : l'étude des relations anglo-américaines est suggestive à cet égard.

Bien entendu, il a été fait abstraction, dans cette hypothèse, de la notion de guerre illégale, créée par le Pacte Kellogg.

3° Coopération dans le cadre de l'action collective

La seule restriction à la liberté des mers est celle imposée par l'action collective. Une distinction est faite par les nations neutres sur le caractère juste ou injuste de la guerre. L'agresseur est encerclé économiquement. Le droit de libre communication se heurte à un principe supérieur, le devoir de participer au maintien de la paix. La restriction imposée par l'action collective implique que l'ensemble des nations réglemente l'usage de la mer : Le régime est alors la communauté de la mer.

Ni juridiquement, ni pratiquement, cette solution du problème de la liberté des mers n'est admise en **droit** international en ce moment.

L'ASPECT POLITIQUE

Le grand problème de la liberté des mers qui a envenimé les rapports anglo-américains durant la Grande Guerre et qui domine encore actuellement les relations des deux pays, n'est pas résolu. Les diverses tentatives pour y apporter une solution ont été infructueuses.

De la fin des hostilités jusqu'à l'époque actuelle, deux périodes peuvent être distinguées. Durant la première, qui s'étend jusqu'en 1928, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne ne voient qu'une issue à leur rivalité : chaque nation essaye de conquérir l'hégémonie des mers. Des accords, péniblement élaborés, arrêtent la compétition navale et créent un équilibre de force instable. La deuxième période, celle qui a été exposée ici, débute lors de la signature du Pacte Briand Kellogg. La neutralité revêt une signification différente. Sur ce terrain nouveau, l'Angleterre est prête, semble-t-il, à un accord. Aux Etats-Unis, le gouvernement s'efforce de concilier la politique d'isolement et celle de coopération. La recherche de la neutralité idéale aboutit à un échec.

Causes de l'échec

Les raisons de cet insuccès doivent être exposées. Elles surgissent dès que l'on admet l'existence d'un conflit.

L'abandon de protection, l'embargo, le contingentement susciteront parmi les exportateurs un vif mécontentement.

tement. Les producteurs ne manqueront pas de se prévaloir de l'exemple des pays neutres qui continuent à commercer avec les belligérants sans être entraînés dans la guerre. Ils soutiendront que les mesures de neutralité les frustrent de bénéfices, en somme, légitimes. Si les transactions avec les belligérants doivent se faire aux risques et périls de ceux qui s'y livrent, l'abstention du gouvernement sera l'objet de critiques. Si l'embargo ou le contingentement est décidé pour certains produits, l'Etat devra intervenir : on sait combien sont délicats les rapports entre l'administration et les entreprises privées. La limitation des marchandises pouvant être exportées entraîne des difficultés de répartition entre les firmes productrices, difficultés sinon insolubles, tout au moins favorables à de graves abus.

La neutralité idéale mettait le pays à l'abri des perturbations commerciales de la guerre. En sacrifiant les gains que procurent les transactions avec les belligérants, elle permettrait d'éviter la crise économique qu'entraîne la cessation des ventes à la fin des hostilités. Il est à prévoir, cependant, que le commerce ne continuera pas à un rythme normal durant le conflit : la demande en produits, faite par les nations en guerre, sera modifiée qualitativement.

A ces difficultés sur le plan intérieur, s'ajoutent d'autres inconvénients dûs à l'attitude facilement prévisible des nations belligérantes. La restriction volontaire des exportations américaines ne donnera pas satisfaction aux parties entraînées dans le conflit. Chaque belligérant tentera d'arrêter le trafic commercial vers l'adversaire, trafic qui peut devenir dangereux par les apports des autres neutres. La restriction du commerce aux produits

ne présentant aucune utilité directe ou indirecte à la conduite de la guerre anéantira toute transaction. Les nations en guerre seront plus exigeantes puisqu'elles auront la certitude de la politique passive des Etats-Unis. Le gouvernement américain devra s'incliner ou menacer de recourir aux armes.

Seul l'abandon presque intégral des droits des neutres serait capable d'éviter à l'Amérique toute participation à un conflit. Cette solution, qui portait atteinte à la souveraineté de la nation, n'a pas été admise. C'était une perte sèche pour le commerce américain sans aucun profit véritable pour la paix internationale.

Pendant la Grande Guerre, le gouvernement des Etats-Unis se montrait soucieux de conserver la totalité de ses droits. La note allemande, en réponse aux protestations américaines, après le torpillage du *Lusitania*, affirme que les citoyens des pays neutres, voyageant en haute mer dans la zone interdite, le font à leurs risques et périls. Wilson s'y oppose. Il repousse la proposition Gore-Mac Limore qui engage les Américains à ne pas voyager sur les bâtiments marchands armés. Le Colonel House écrivait en 1916 au Président : « Le Gouvernement des Etats-Unis se refuse à retenir toute suggestion qui restreindrait les droits des Américains en haute mer, ce serait sanctionner des méthodes de guerre barbares (1) ». Wilson affirmait à la même époque : « Pour ma part, je ne saurais consentir, en aucune manière, à aucune diminution des droits des citoyens américains... Interdire à notre peuple d'exercer ses droits par crainte d'avoir à les revendiquer, ce serait

(1) Colonel House. *Papiers Intimes*, T. II, p. 23,

nous infliger à nous-mêmes une humiliation profonde (2).

On voit que le gouvernement américain, encore à cette époque très désireux de conserver la neutralité, n'a pas cru devoir prendre en considération les suggestions qui limitaient les droits des neutres.

La route vers la neutralité idéale est couverte d'embûches. Il a fallu renoncer à s'engager dans cette voie. Les tendances de l'opinion américaine sont aujourd'hui assez nettes : l'une en faveur de la participation aux mesures de la S. D. N. ; l'autre, qui semble être celle de l'immense majorité, vers un retour à l'impartialité, à l'ancienne doctrine de la liberté des mers, légèrement amendée grâce... à l'expérience, mais comportant au fond les mêmes avantages et aussi les mêmes dangers.

Il est vrai que le Président Roosevelt a fait, lors de la prorogation du Neutrality Act, la déclaration suivante : « Il est exact que la haute obligation morale où se trouvent nos concitoyens de limiter leurs exportations de fournitures de guerre essentielles à approximativement le niveau normal du temps de paix, n'a pas fait l'objet de législation. Néanmoins il m'apparaît clairement que dépasser ce niveau, ce qui aurait pour résultat de faire réaliser des profits impossibles en temps de paix,... et de donner une assistance de fait à la poursuite de la guerre, contribuerait à accroître ce mal même de la guerre que nous cherchons à prévenir. Tel étant mon sentiment, je réitère l'appel adressé en octobre dernier au peuple américain... » Mais, le *Baltimore Sun* (2-3-36) estime que les chances sont en faveur des partisans de la défense des *droits* américains sur mer

(2) Wilson. Messages et Discours, p. 75.

et ce journal constate : « Cet affolant dilemme (entre la neutralité idéale et la vieille doctrine de la liberté des mers), dont aucun terme ne garantit une sereine neutralité, est le résultat de notre décision de nous tenir absolument à l'écart de l'effort pour arrêter la guerre à sa source, par conférence ou par action internationale ».

Peut-être doit-on voir dans l'insuccès de la neutralité idéale la vérification d'une loi, maintes fois affirmée par les chefs d'Etat américains. La situation géographique privilégiée puisqu'il n'y a pas de voisins belliqueux, ne suffit pas à écarter des Etats-Unis les effets d'une guerre, même lointaine : l'interdépendance des nations est une règle inéluctable.

Une dernière constation s'impose ; le projet de neutralité pouvait avoir des conséquences fâcheuses lors d'une guerre où les Etats-Unis seraient engagés. C'est du moins l'avis de M. Lippmann (3).

Conséquences de l'évolution actuelle

Le retour à l'ancienne doctrine de la liberté des mers risque d'opposer dans l'avenir les Etats-Unis et la Grande-Bretagne. Toutefois, il y a un fait nouveau : c'est la parité navale.

Il n'est pas certain que les Etats-Unis s'opposeront au blocus décidé par la S. D. N. Aucun engagement international, aucune obligation légale ne pèsent sur la politique du gouvernement. Si cette imprécision peut permettre certains espoirs, elle est fâcheuse par certains côtés : Une

(3) New York Herald Tribune, 1-2-36.

attitude nettement tracée a du bon. « Le cerveau allemand ne semble comprendre que la méthode des coups durs, et ces gens-là ont l'étrange idée que nous ne nous battons sous aucune condition. A vrai dire, cette idée est répandue dans toute l'Europe, tôt ou tard, elle sera cause que nous nous trouverons entraînés dans la lutte (4) ».

Le ferme désir de la Grande-Bretagne a été et sera peut-être encore, de voir les Etats-Unis participer à l'action collective. Les deux nations anglo-saxonnes retirent beaucoup d'avantages d'une franche collaboration. Déjà, à plusieurs reprises, elles ont essayé de s'entendre : on peut citer cet appel de William Watson (5) à l'Amérique, durant la guerre hispano-américaine :

« O ! Towering Daughter, Titan of the West
Behind a thousand leagues of foam secure...
.....
Help us to smite the cruel, to befriend
The succourless, and put the false to shame ».

Ces vers prennent un sens plus profond depuis l'organisation de l'action collective pour le maintien de la paix.

La nouvelle loi de neutralité présente certains avantages. Le ravitaillement sur le territoire américain est possible lorsque les belligérants possèdent la maîtrise de la mer. Les seules restrictions sont l'embargo sur les armes, et le refus de prêts d'argent. Il suffit d'examiner les statistiques des exportations américaines vers les Alliés durant

(4) Colonel House. *Papiers Intimes*, p. 494.

(5) *England to America*,

la guerre pour se rendre compte de l'importance de cette possibilité. La suprématie navale présente un avantage essentiel pour la nation qui a su la conquérir en construisant une forte marine, car elle permet d'assurer le libre ravitaillement du pays en cas de conflit.

En dehors de cette constatation sur la politique actuelle des Etats-Unis, il est difficile de chercher d'autres conséquences, car on serait conduit à présumer de l'évolution future des doctrines anglaises et américaines. Cette recherche est impossible. Les faits surgissent imprévus, les positions des puissances se trouvent inversées. Rappelons les paroles de M. Whitton sur la guerre de Sécession : « Washington cette fois voulait dominer la mer, Londres était le champion de la liberté des mers. Tel est le jeu hasardeux des forces de l'Histoire ».

Vu : *Pour le Doyen,*
L'Assesseur,
RIPERT.

Vu : *Le Président de la Thèse,*
A. de LA PRADELLE.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLETY.

BIBLIOGRAPHIE

GROTIUS. — Mare Liberum.

De jure belli ac pacis (Traduction Barbeyrac).

A. de LA PRADELLE. — Cours sur la mer 1933-34 et
cours à la Dotation Carnegie.

FAUCHILLE. — Guerre et neutralité.

DE MARTENS. — Traité de Droit International.

L. RENAULT. — L'œuvre International de... Tome II.

Ch. CALVO. — Dictionnaire de Droit International.

GIDEL. — La Haute Mer.

DUPUIS. — Le droit de la guerre maritime.

MUZZEY. — Histoire des Etats-Unis d'Amérique.
(Trad. A. de La Pradelle).

Revue de Droit International. — Revue générale de Droit
International public. — Revue politique et parlemen-
taire. — Revue Maritime. — Europe Nouvelle. —
Année politique et étrangère.

Round Table. — Fortnightly Review. — Contemporary
Review. — New Commonwealth Quaterly. — Bulletin

of International News. — British Year Book of International Law.

Current History. — Foreign Affairs. — The American Journal of International Law, Pacific Affairs.

The Proceedings of the American Association of International Law.

GRISON.— La Liberté des Mers.

STRATIS. — Le Pacte général de renonciation à la guerre.

GUICHARD. — Histoire du Quasi-Blocus naval.

Colonel HOUSE. — Papiers Intimes.

FAUCHILLE-BASDEVANT. — Jurisprudence britannique des prises maritimes.

TABLE DES MATIERES

Introduction	3
Plan	7
Historique	8
Les Armements navals	32
Comment la liberté des mers domine le problème des armements navals	32
Développement respectif des marines de guerre de 1916 à 1936	35
Comment envisager le problème de la liberté des mers	43
Hypothèse d'une guerre où l'action collective n'est pas exercée	45
Le problème juridique préalable	45
Les règles de droit international	50
La position des Etats-Unis	57
La position de la Grande-Bretagne	67
Hypothèse d'une guerre où l'action collective est exercée	72
Le problème juridique préalable	72
Les règles de droit international	77
La position des Etats-Unis	80
La position de la Grande-Bretagne	98
Les faits récents	103
La Conférence Navale de 1935	103
Les restrictions à la liberté du commerce au début du conflit italo-éthiopien	108
Le vote de la loi sur la neutralité américaine	113
Considérations sur l'évolution actuelle de la liberté des mers	118
L'aspect juridique	118
L'aspect politique	121

